X Congreso Anual de Investigación sobre el Tercer Sector

Sociedad civil y ciudadanía en el cambio social

Análisis y perspectivas a 10 años del Congreso de Investigación

Memorias

1, 2 y 3 de septiembre del 2010
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

(Versión preliminar, previa a registro para obtención del ISBN)

Contenido

Mesas de Trabajo

Mesa 1 4

Mesa 2 48

Mesa 3 96

Mesa 4 125

Mesa 5 192

Mesa 6 205

Mesa 7 297

Mesa 8 364

Mesa 9 407

Mesa 10 479

Mesa 11 505

Mesa 12 601

Mesa 13 673

Páneles

Panel 1 749

Panel 2 797

Panel 3 810

Panel 4 835

Panel 5 850

Panel 6 870

Panel 7 903

Posters de Investigación 950

Ponencias presentadas

en Mesas de Trabajo

Mesa 1. Reflexiones sobre el Índice Civicus de la Sociedad Civil

Medición del Compromiso Cívico en México: Alcances y Limitaciones de las Encuestas de Hogares

Gabriela Cordourier (PNUD)

Carolina Izaguirre (Sedesol)

Introducción

La sociedad civil cada vez cobra más importancia en las democracias modernas. La presión que ejerce sobre la democracia, la rendición de cuentas, la investigación y el desarrollo social que a veces no puede ser atendido por el Estado, son los aspectos que la han fortalecido en las últimas décadas.

Diversos conceptos se han desarrollado sobre lo que debe considerarse como sociedad civil, sin embargo, aún no hay una definición única. Esto es razonable debido a que el contexto social, histórico, económico y político de cada país tiene un efecto sobre el desarrollo de la misma.

En ocasiones, con el fin de hacer comparaciones internacionales, se construyen índices que permiten monitorear el crecimiento de este sector de la sociedad y los aspectos en los que necesita fortalecerse. Tal es el caso del Índice de la Sociedad Civil ISC propuesto por CIVICUS, el cuál contiene cinco dimensiones. Esta metodología puede ser adaptada a diversas fuentes de información disponibles en el ámbito local. Sin embargo, es importante tomar en cuenta las limitaciones del índice y de la fuente de información utilizada para no hacer inferencias engañosas.

Utilizando la Encuesta Mundial sobre Valores para el caso de México se encuentra que el componente de “compromiso cívico” alcanza valores superiores a la media de todas las regiones del mundo, lo cual, es motivo de suspicacia, ya que otras estimaciones muestran valores diametralmente distintos.

Este estudio tiene el objetivo principal de explorar este componente mediante el análisis de otras encuestas disponibles para México: ENCUP, EMV, CEMEFI-CIVICUS, ENCASU, ENSAV y ENAFI, para analizar si es posible obtener una consistencia en las estimaciones del compromiso

cívico y responder a las siguientes preguntas ¿Qué concepto de participación ciudadana subyace en estas encuestas y qué tan compatibles son entre ellos? ¿Qué indicadores son utilizados para la medición de la participación ciudadana en México? ¿Cómo se problematiza el concepto de participación ciudadana de cara al propio ISC?

1. Índice de la sociedad civil

La Sociedad Civil se ha convertido en una institución "complementaria" para el funcionamiento cabal de los gobiernos democráticos (Quaile y Matsubayashi 2005).

Aún no existe una definición precisa de qué tipo de organizaciones o formas de participación ciudadana deben considerarse como sociedad civil, todo depende del contexto político, social, económico y cultural del país en cuestión. La sociedad civil puede ser analizada desde diferentes definiciones; siempre y cuando se establezcan claramente los límites y alcances de las mismas.

En ocasiones, el ímpetu por generar índices para medirla lleva a imprecisiones conceptuales y de contexto que arrojan indicadores espurios. Por ejemplo esto puede observarse al intentar replicar el Índice de la Sociedad Civil (ISC) implementado por CIVICUS en encuestas que no tienen la información suficiente para construirlo.

El índice de la sociedad civil (ISC) es desarrollado por CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana que tiene como principales objetivos 1) fomentar el fortalecimiento de la sociedad civil y, 2) fortalecer la contribución de la sociedad civil hacia un cambio social benéfico. Este índice fue construido para ser implementado en cualquier país y poder realizar comparaciones internacionales. Actualmente más de 60 países en el mundo lo han estimado; diez de los cuales son países de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México y Uruguay (Cruz y Schall-Emden s/a).[i]

Por principio, es importante mencionar la definición de sociedad civil que ha adoptado CIVICUS para la construcción de este indicador[ii]:

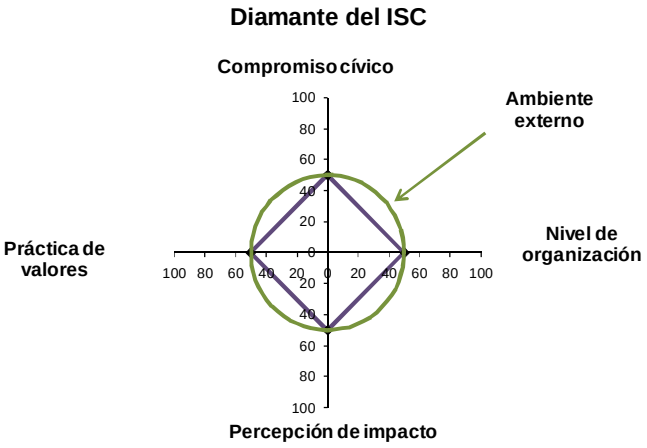
> "La arena, fuera de la familia, el estado y el mercado que se crea mediante acciones individuales o colectivas, y por organizaciones e instituciones para perseguir un interés común" (Mati et al. 2010: 17).

El ISC usa el término "arena" para describir el espacio en la sociedad, donde la gente se reúne para debatir, discutir, asociarse y buscar influir más ampliamente en la sociedad. La "familia" no se considera dentro de la sociedad civil debido a su naturaleza privada y el ISC se vincula con la acción pública. El estado es distinto a la sociedad civil porque tiene el monopolio legítimo del

uso de la fuerza en la sociedad. El mercado o sector privado es otro espacio de la sociedad en donde la gente se relaciona para perseguir sus intereses, sin embargo, tienen incentivos de lucro, por ello quedan fuera del concepto de sociedad civil. Por otra parte, las organizaciones e instituciones y la acción colectiva e individual llevan implícito la noción de agencia, es decir, los actores de la sociedad civil tienen el poder de influir en las decisiones que afectan la vida de la gente. Respecto a la consecución del interés común o compartido, debe tenerse claro que "interés" refiere al fomento de valores, necesidades, identidades normas y otras aspiraciones.

El índice está compuesto de cinco dimensiones: compromiso cívico, nivel de organización, práctica de valores, percepción del impacto y ambiente externo. Con las primeras cuatro es posible construir un diamante que refleja el estado de la sociedad civil y la última, que no es considerada precisamente como un componente de la medición de sociedad civil pero mide el efecto que tiene el ambiente externo sobre la misma, se dibuja un círculo (ver gráfica 1) Todos los indicadores del ISC están agrupados en 24 sub-dimensiones que a su vez están compuestas de indicadores individuales, los cuales toman valores entre 0 y 100. Posteriormente para la estimación de las sub-dimensiones y dimensiones se aplica una media simple de los indicadores que las componen.

Gráfica 1 Dimensiones del ISC



Fuente: Mati et al. (2010).

En este estudio nos enfocamos en el análisis de la primera dimensión "Compromiso cívico", por lo tanto, no detallaremos en los indicadores que conforman las otras dimensiones.

Mati et al. (2010) señalan que el compromiso cívico o "ciudadanía activa" es uno de los

componentes más importantes de la definición de la sociedad civil y por lo tanto del ISC. Describe las actividades formales e informales llevadas a cabo por los individuos en la consecución de sus intereses comunes en diferentes niveles. La participación involucra distintos niveles de compromiso como: participación de base social y de base política. La primera se refiere a aquellas actividades de los ciudadanos que involucran intercambios dentro de la esfera pública para hacer avanzar intereses de naturaleza social o recreacional (por ejemplo: clubes deportivos, centros culturales, pasar tiempo con amigos o familia). CIVICUS considera que estas actividades son muy importantes porque son generadoras de capital social. Por otro lado, la participación de base política se refiere a aquellas actividades a través de las cuales los individuos persiguen intereses políticos comunes (por ejemplo: manifestaciones, boicots, firma de peticiones); estas actividades pretenden tener alguna incidencia política o cambio social.

El ISC mide tres aspectos dentro de éstas áreas de compromiso:

1) La extensión: como miembros y como voluntarios de organizaciones y asociaciones.
2) La profundidad: evalúa la frecuencia y extensión de las actividades de la sociedad civil que realizan los individuos
3) Diversidad o inclusividad: examina la distribución por género, origen socio-económico, étnico y geográfico de aquellos que participan en la sociedad civil.

La dimensión de compromiso cívico se divide en seis sub-dimensiones y 14 indicadores (ver cuadro 1).

Cuadro 1 Sub-dimensiones e indicadores del componente "Compromiso Cívico"

Sub-dimensión	Categoría	Indicador
1.1 Extensión de la participación social	1.1.1 Membresía social 1	Miembros activos de organizaciones sociales (tales como organizaciones religiosas, organizaciones deportivas o recreativas, artísticas, musicales o de educación)
	1.1.2 Voluntariado social 1	Porcentaje de la población que realiza trabajo voluntario por lo menos para una organización social (organizaciones sociales de adultos mayores, organizaciones religiosas, de educación, artísticas, musicales, culturales, juveniles, de recreación, deportivas, de salud)
	1.1.3 Participación comunitaria 1	Porcentaje de la población que participa varias veces al año en actividades sociales con otras personas en clubes deportivos u organizaciones voluntarias y de servicios
1.2 Profundidad de la participación social	1.2.1 Membresía social 2	Porcentaje de la población que es activa en más de una organización
	1.2.2 Voluntariado social 2	Porcentaje de la población activa en más de una organización: de servicio social y bienestar de ancianos; personas discapacitadas; organizaciones religiosas o de la iglesia; de actividades artísticas, culturales, musicales o de educación; organizaciones juveniles, organizaciones deportivas o de recreación, organizaciones de voluntariado que trabajan por la salud
	1.2.3 Participación comunitaria 2	Porcentaje de la población que participa por lo menos una vez al mes en actividades sociales con otras personas en clubes deportivos u organizaciones voluntarias y de servicio
1.3 Diversidad de la participación social	1.3.1 Diversidad de la participación social	Porcentaje de miembros de organizaciones que pertenecen a grupos sociales tales como mujeres, pueblos indígenas o diferente etnicidad, poblaciones rurales en grupos sociales o actividades
1.4 Extensión de la participación política	1.4.1 Membresía política 1	Porcentaje de la población que son miembros activos de organizaciones políticas (sindicatos, partidos políticos, organizaciones ambientales, asociaciones profesionales, organizaciones de consumidores, organizaciones humanitarias o de caridad)
	1.4.2 Voluntariado político 1	Porcentaje de la población que hace trabajo voluntario por lo menos para una de estas organizaciones (sindicatos, partidos políticos, campañas políticas locales, derechos humanos, conservacionistas, derechos de los animales, derechos ambientales, asociaciones profesionales, grupos de mujeres, movimientos pacifistas)
	1.4.3 Activismo individual 1	Porcentaje de la población que ha emprendido activismo político en los últimos cinco años (como por ejemplo firmar una petición, adherir a un boicot o participar de manifestaciones pacíficas)
1.5 Profundidad de la participación política	1.5.1 Membresía política 2	Porcentaje de la población que es activa en más de una organización de orientación política
	1.5.2 Voluntariado político 2	Porcentaje de la población que es activa en más de una organización de orientación política
	1.5.3 Activismo individual 2	Porcentaje de la población que es activa en más de una organización de orientación política
1.6 Diversidad de la participación política	Diversidad de la participación política	Porcentaje de miembros de organizaciones que pertenecen a grupos sociales tales como mujeres, pueblos indígenas o personas de diferente etnicidad, adultos mayores, personas de zonas rurales en grupos o actividades sociales

Elaboración propia con base en Mati et al. (2010).

La propuesta de CIVICUS respecto a la medición de esta dimensión es muy amplia, por ello debe tomarse con precaución. Además, el hecho de que la construcción del índice asigne el mismo peso a todos los indicadores, puede ser un factor que sesgue la medición real del compromiso cívico. Es importante analizar el contexto particular de cada país para no caer en análisis espurios. Por ejemplo, el compromiso cívico que tiene una persona que participa como miembro activo en una organización política no es el mismo que tiene una persona que participa en un club deportivo. Cierto es que el intercambio social puede incentivar el capital social, pero no debemos

olvidar que también existe capital social negativo ¿Es esto lo que queremos capturar? Finalmente, se pretende medir a la sociedad civil como un ente que funge como impulsor de la democracia y como guardián de la rendición de cuentas o simplemente queremos medir el poder que tiene un grupo que no forma parte de la estructura del estado ni del mercado.

A este respecto Putnam (2000) señala, que es el capital social entre grupos (*bridging)* el que puede traer beneficios sociales, mientras que el capital social intra-grupo (*bonding*) puede tener efectos negativos sobre la democracia ya que favorece los intereses de un grupo en lugar del bienestar de la sociedad en su conjunto. Sin embargo CIVICUS arguye:

> "[…] la intención del ISC es en primer lugar evaluar a la sociedad civil en su conjunto, incluyendo sus lados "oscuro" e "incivil", en segundo lugar busca fortalecer aquellos elementos que contribuyen al cambio social positivo y, en la medida de lo posible, tal vez contribuir para logra que lo "incivil" se convierta en más civil" (Mati et al. 2010: 21).

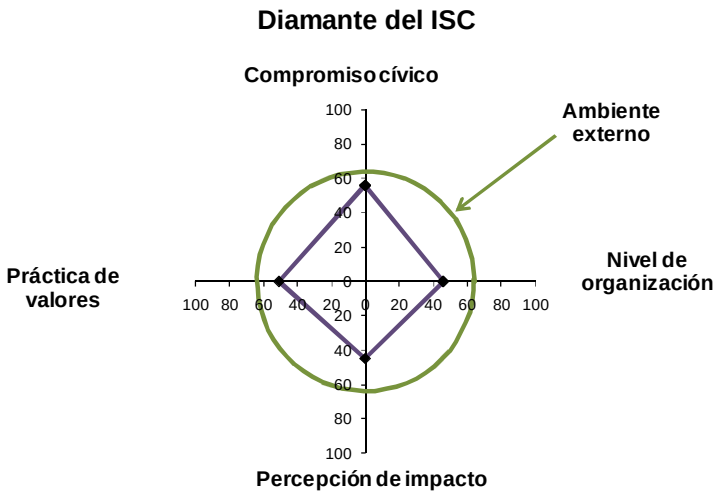
Las metodologías que homogenizan criterios para obtener indicadores que sean comparables a nivel internacional pueden tener limitaciones en la disponibilidad de información en cada país, en el contexto y en su alcance analítico. Por ello es importante antes de estimar un indicador, definir un marco conceptual de lo que se pretende medir y para qué.

2. Compromiso Cívico en México según EMV

El equipo implementador del ISC en Argentina en el año 2008 ha estimado con base en la Encuesta Mundial de Valores 2005 (EMV)[iii] el ISC para varios países de América Latina y para varias regiones del mundo. Estos resultados para el caso de México, específicamente en la dimensión de "compromiso cívico", son los que han incentivado el análisis que se presenta en este documento ya que han hecho surgir varias preguntas respecto a la viabilidad de la aplicación de la metodología de CIVICUS en dicha encuesta y en otras disponibles para México para el análisis de la sociedad civil. En la sección siguiente se mostrará el estudio comparativo de la estimación de esta dimensión con otras fuentes de información.

Los resultados señalan que la dimensión de "compromiso cívico" es la que alcanza un mayor nivel entre las cuatro dimensiones que componen el diamante, alcanzando un índice de 56.1 y la percepción de impacto es la menor con 45.0 (ver gráfica 2)

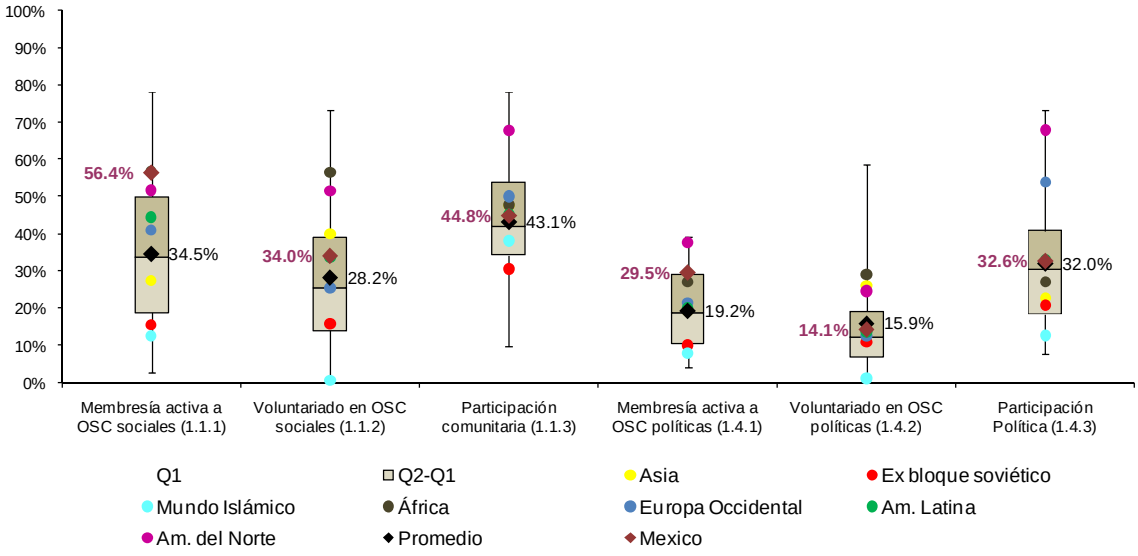
Gráfica 2 Diamante del ISC en México, EMV (2005)



Fuente: Elaborado por el equipo implementador del ISC en Argentina, 2008.

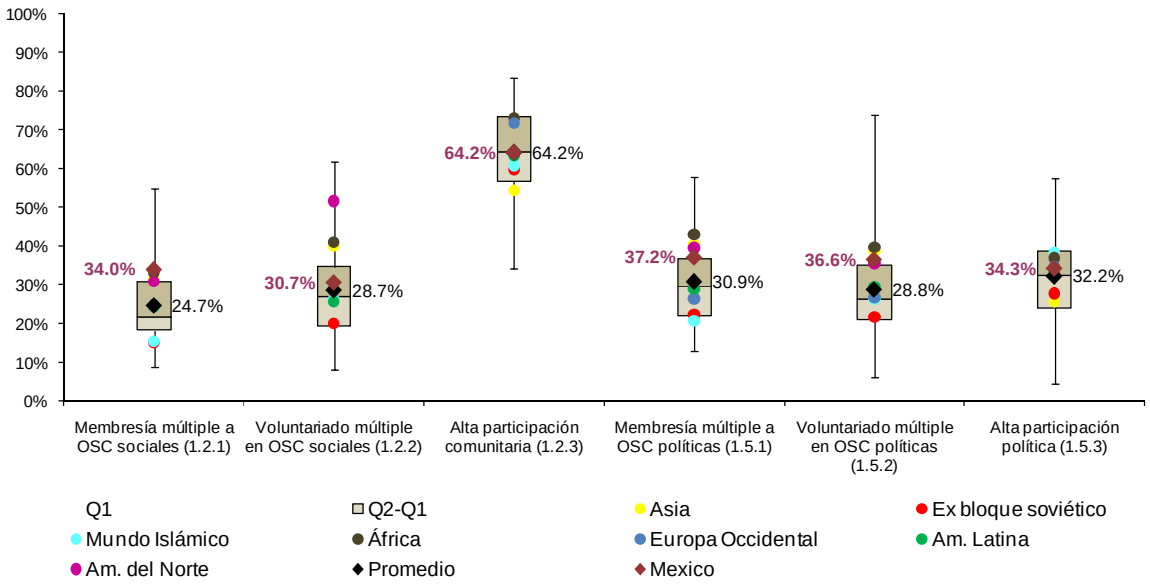
Respecto a las sub-dimensiones, en los indicadores que miden la extensión y profundidad individualmente se encuentra que México está por arriba de la media de todas las regiones, incluso de América Latina. Se ubica en el 25% de los países con mayor membresía activa a organizaciones de la sociedad civil (OSC) y en el Voluntariado en OSC dentro del tercer cuartil (ver gráfica 3 y gráfica 4).

Gráfica 3 Sub-dimensiones Extensión de "Compromiso Cívico", EMV (2005)



Fuente: Elaborado por el equipo implementador del ISC en Argentina, 2008.

Gráfica 4 Sub-dimensiones profundidad de "Compromiso Cívico", EMV (2005)



Fuente: Elaborado por el equipo implementador del ISC en Argentina, 2008.

Estos hallazgos dan lugar a las siguientes preguntas para México ¿Es realmente tan alto el "compromiso cívico"? ¿Este resultado es consistente con otras fuentes de información? ¿La metodología propuesta por CIVICUS en la dimensión de "compromiso cívico es un buen indicador para el contexto mexicano? A continuación se desarrolla el análisis comparativo con las encuestas disponibles para México en este tema.

3. Medición del "compromiso cívico" en otras encuestas en México

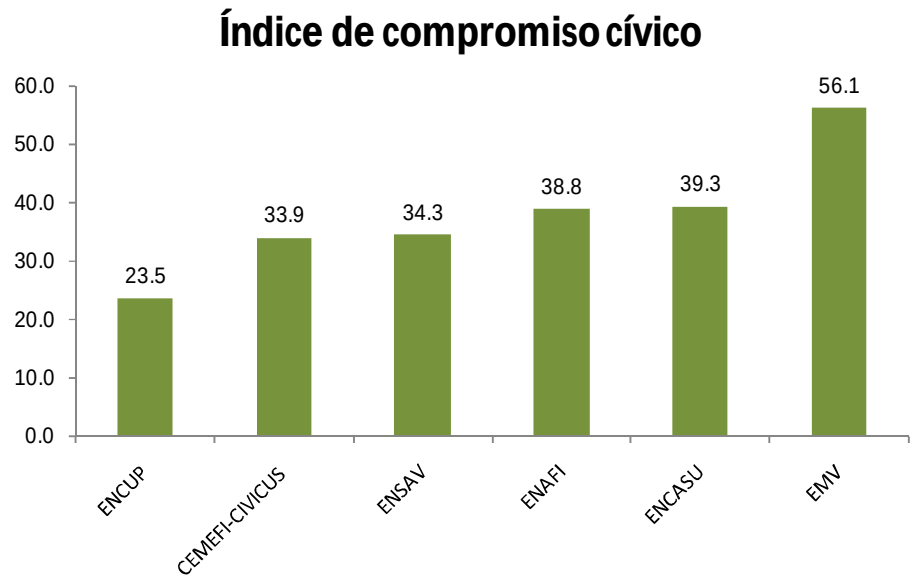
Para evaluar la consistencia de los resultados obtenidos por la EMV 2005 se utilizaron cinco encuestas representativas a nivel nacional de la población de 18 y más años y que contienen en su batería de preguntas elementos que pueden ser compatibles para estimar el componente de "compromiso cívico" en la metodología aplicada en el ISC (ver cuadro 2). Una de las encuestas utilizadas y que servirá como marco de referencia para analizar la confiabilidad del cálculo de esta dimensión es la Encuesta Nacional CEMEFI-CIVICUS, la cual tiene los elementos precisos para construir todos los componentes del ISC.

Cuadro 2 Encuestas en México y características básicas

	Año	Entrevistas	Representatividad	Modo de entrevista	Población
Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI)	2008	1,490	Nacional	Personal en vivienda	18 y más años
Encuesta Nacional de Solidaridad y Acción Voluntaria (ENSAV)	2005	1,500	Nacional	Personal en vivienda	18 y más años
Encuesta Nacional sobre Capital Social en el Medio Urbano (ENCASU)	2006	2,167	Nacional	Personal en vivienda	18 y más años
Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)	2005	4,700	Nacional	Personal en vivienda	18 y más años
Encuesta Mundial de Valores	2005	1,560	Nacional	Personal en vivienda	18 y más años
Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)	2005	4,700	Nacional	Personal en vivienda	18 y más años
Encuesta Nacional CEMEFI-CIVICUS	2010	1,200	Nacional	Personal en vivienda	18 y más años

Los resultados muestran que el índice de "compromiso cívico" estimado en la EMV está 22 puntos por arriba del que reporta la CEMEFI-CIVICUS (33.9), lo cual indica que existe una sobre estimación de este componente en la primera. Respecto a la ENCUP se observa que hay una subestimación de 10 puntos. La ENSAV, ENAFI y ENCASU alcanzan valores de 34.3 a 39.3 (ver gráfica 5).

Gráfica 5 Índice de "compromiso cívico" en encuestas seleccionadas

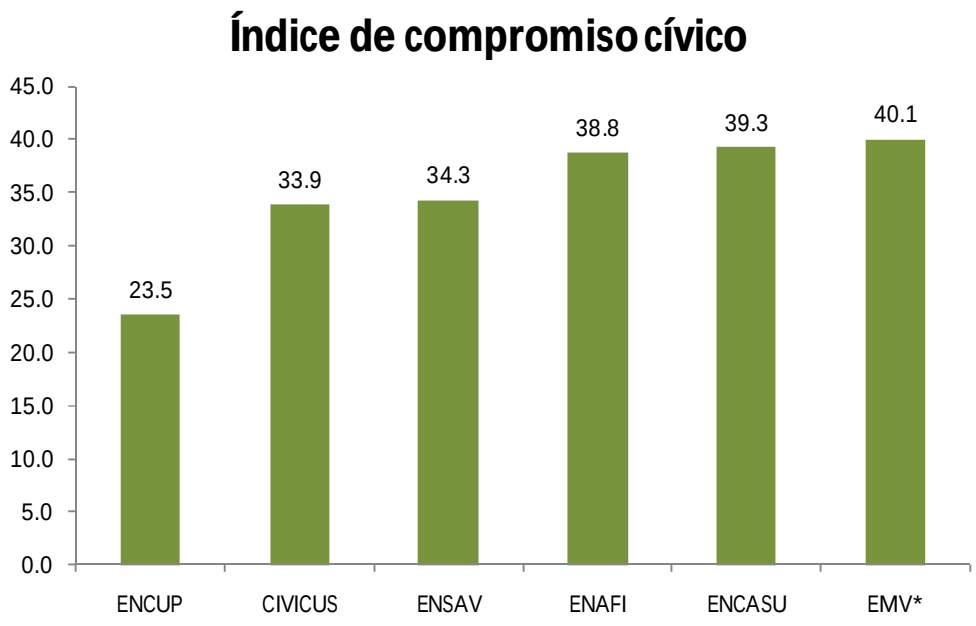


Fuente: Estimaciones propias con base en CEMEFI-CIVICUS (2010), SEGOB (2005), CEMEFI (2005), ITAM (2008), PNUD-SEDESOL (2006) y WVS (2005).

Es importante analizar de cuál o cuáles sub-dimensiones provienen las diferencias más notables, ello nos dará un indicio de las debilidades de cada una de las encuestas. En la EMV destaca que la diversidad de la participación social y política, ambas alcanzan valores superiores a 90, esto indicaría que, de la población total encuestada el 90% es miembro de organizaciones que pertenecen a grupos sociales tales como mujeres, pueblos indígenas o diferente etnicidad, poblaciones rurales en grupos sociales o actividades. La razón de esta magnitud es porque en la EMV se está considerando a la iglesia, club deportivo, de recreación, arte, música educación, organización de consumo para la construcción de la dimensión de participación social. Por otra parte, dentro de la categoría de organizaciones políticas incluye a sindicatos, partidos políticos, organización ambiental, organización profesional, organización de caridad o humanitaria.

Si imputamos el promedio obtenido en las sub-dimensiones de diversidad de la participación social y diversidad de la participación política a la matriz de indicadores de la EMV el índice de "compromiso cívico" que se obtiene continúa siendo el más alto de todas aunque se reduce a 40.1 (ver gráfica 6). Esto de se debe a que en otras sub-dimensiones también hay discrepancias con respecto a las otras encuestas.

Gráfica 6 Índice de compromiso cívico modificado en EMV



*A las dimensiones de diversidad de la participación social y diversidad de participación política se les imputó el valor promedio de los cinco encuestas restantes.

Fuente: Estimaciones propias con base en CEMEFI-CIVICUS (2010), SEGOB (2005), CEMEFI (2005), ITAM (2008), PNUD-SEDESOL (2006) y WVS (2005).

Tomando como punto de referencia a la CEMEFI-CIVICUS, las encuestas que alcanzan valores similares en diversidad de la participación social son la ENSAV y la ENCASU. La ENCUP de nueva cuenta tiene un sub-reporte muy considerable. Esto se debe a que solamente se pregunta sobre la pertenencia a grupos rurales o de mujeres (ver cuadro 3 y gráfica 7).

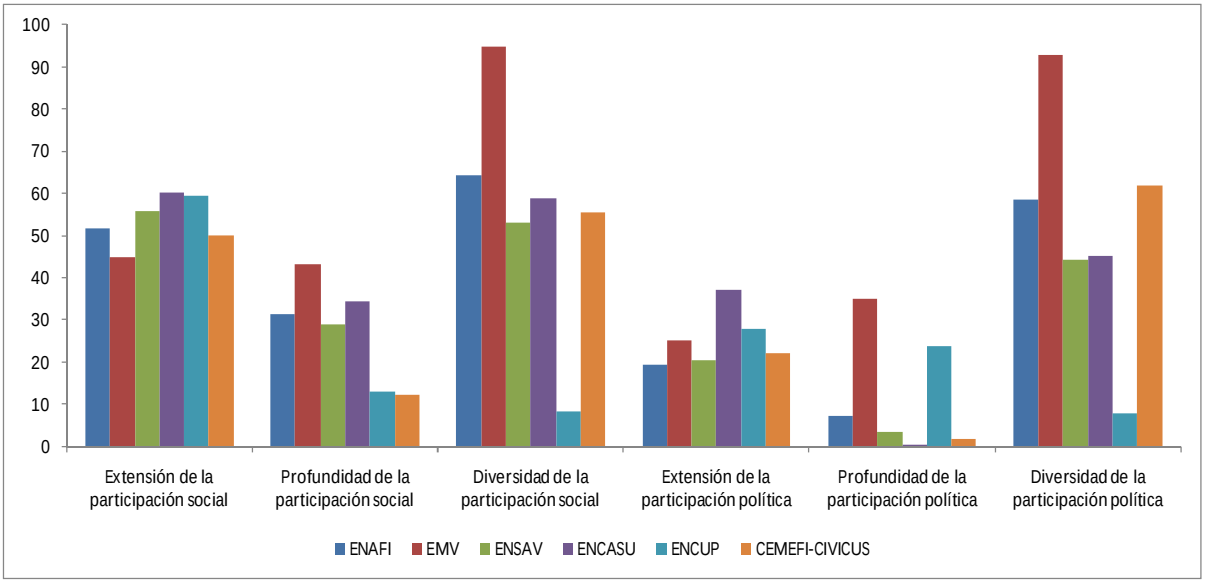
Cuadro 3 Sub-dimensiones del índice de "compromiso cívico" en encuestas seleccionadas

	ENAFI	EMV	ENSAV	ENCASU	ENCUP	CEMEFI-CIVICUS
Extensión de la participación social	51.6	45.0	55.6	60.2	59.6	49.9
Profundidad de la participación social	31.3	43.1	29.0	34.3	13.2	12.2
Diversidad de la participación social	64.3	95.0	53.2	58.7	8.3	55.3
Extensión de la participación política	19.5	25.4	20.4	37.0	28.1	22.2
Profundidad de la participación política	7.4	35.2	3.4	0.1	23.9	1.9
Diversidad de la participación política	58.6	92.8	44.4	45.4	7.9	61.8

Fuente: Estimaciones propias con base en CEMEFI-CIVICUS (2010), SEGOB (2005), CEMEFI (2005), ITAM (2008), PNUD-SEDESOL (2006) y WVS (2005).

En las sub-dimensiones relacionadas con la extensión es donde se encuentran mayores coincidencias en todas las encuestas. Mientras que en las referentes a profundidad, en todas se observa un sobre-reporte, principalmente en la EMV. La profundidad de la participación política es alrededor del 1.9, según la CEMEFI-CIVICUS y sólo la ENSAV alcanza un valor que se le acerca

.**Gráfica 7 Sub-dimensiones del índice de "compromiso cívico" en encuestas seleccionadas**



Fuente: Estimaciones propias con base en CEMEFI-CIVICUS (2010), SEGOB (2005), CEMEFI (2005), ITAM (2008), PNUD-SEDESOL (2006) y WVS (2005).

Como puede observarse en los gráficos anteriores, en el agregado el índice de "compromiso cívico" no parece albergar brechas extremas entre encuestas, con excepción de la EMV, ya que el aplicar un promedio simple de cada una, las divergencias en los indicadores se redistribuyen al interior de cada encuesta, de tal forma que si se tiene un sobre-reporte en uno y un sobre-reporte en otro se da un efecto de compensación en el resultado final.

Estos resultados nos proveen de evidencia la relevancia de trabajar con más cuidado a un nivel más desagregado ya que los indicadores no son estrictamente comparables con los propuestos por la metodología de CIVICUS y los resultados obtenidos pueden llevarnos a inferencias engañosas.

Las diferencias son aún mayores cuando se desagrega aún más la información. En el cuadro 4 puede observarse que hay indicadores que no pueden ser construidos con la información que contienen algunas encuestas. Particularmente el activismo individual que estima la EMV no es posible calcularlo con las variables disponibles en las otras encuestas.

Cuadro 4 Sub-Dimensiones del índice de "compromiso cívico" en encuestas seleccionadas

		ENAFI	EMV	ENSAV	ENCASU	ENCUP	CEMEFI-CIVICUS
Extensión de la participación social	Membresía social	34.55	56.4	64.8	15.1	31.9	24.8
	Voluntariado social	34.55	34.0	11.5	66.6	87.4	26.4
	Participación comunitaria	85.61	44.7	90.6	99.0	ND	98.7
Profundidad de la participación social	Membresía social	15.36	34.4	0.3	1.4	12.4	5.8
	Voluntariado social	15.36	30.7	11.8	7.0	13.9	18.6
	Participación comunitaria	63.18	64.2	75.0	94.6	ND	ND
Diversidad de la participación social	Diversidad de la participación social	64.34	95.0	53.2	58.7	8.3	55.3
Extensión de la participación política	Membresía política	19.45	29.5	35.2	2.4	34.0	7.4
	Voluntariado político	19.45	14.1	5.6	71.5	49.0	8.3
	Activismo individual	ND	32.6	ND	ND	1.2	51.0
Profundidad de la participación política	Membresía política	7.36	37.2	0.6	0.0	18.6	0.8
	Voluntariado político	7.36	34.1	6.2	0.1	29.2	3.0
	Activismo individual	ND	34.3	ND	ND	ND	ND
Diversidad de la participación política	Diversidad de la participación política	58.55	92.8	44.4	45.4	7.9	61.8

Fuente: Estimaciones propias con base en CEMEFI-CIVICUS (2010), SEGOB (2005), CEMEFI (2005), ITAM (2008), PNUD-SEDESOL (2006) y WVS (2005).

En el caso de la ENCASU parece existir una sobre-representación de el voluntariado político.

Finalmente, este análisis muestra que las estimaciones del "compromiso cívico" con base en la EMV no son congruentes con la realidad mexicana. Si bien las otras encuestas no son precisas a nivel de sub-dimensión, muestran menores desviaciones con respecto a la CEMEFI-CIVICUS que es el punto de referencia más cercano a la metodología planteada por el ISC.

Generar un indicador de la sociedad civil acorde al contexto mexicano es indispensable para analizar el impacto que tiene ésta sobre la democracia y el bienestar de la población. Ello requiere del perfeccionamiento de las herramientas elaboradas hasta el momento. Si bien, las comparaciones internacionales son útiles, no hay que olvidar que a nivel país es fundamental generar indicadores que capturen el contexto y la situación que prevalece principalmente en el ámbito político.

4. Conclusiones

Mediante el análisis de seis encuestas disponibles para México: ENCUP, EMV, CEMEFI-CIVICUS, ENCASU, ENSAV y ENAFI, con las que es posible aproximarse a la construcción del componente de "compromiso cívico" del ISC, se encontró que en el agregado los resultados son consistentes, con excepción de la EMV, cuyas estimaciones son alrededor de 20 puntos por

encima del obtenido por CEMEFI-CIVICUS encuesta que sigue los criterios establecidos por CIVICUS. Esto se debe a que en la clasificación se están considerando como categorías de participación social la pertenencia a la iglesia, clubes deportivos, participación en arte; por el lado de la participación política se consideran a partidos políticos y sindicatos, entre otros. Estas categorías son muy amplias y en el contexto mexicano no necesariamente están midiendo el "compromiso cívico". En muchas ocasiones ser miembro activo de un sindicato no es una decisión individual. Por el lado de la iglesia, profesar una religión no implica tampoco que las personas estén fomentando su capital social o el bienestar común.

Por otra parte, se encuentra que al hacer este ejercicio de comparación a nivel de sub-dimensión es en aquellas relacionadas con la extensión en donde se detectan mayores coincidencias en todas las encuestas. Mientras que en las referentes a profundidad, se observa un sobre-reporte, principalmente en la EMV.

Analizar el estado de la sociedad civil requiere de antemano una definición de sociedad civil que sea acotada y que realmente sea un indicador del poder que tiene este sector de la sociedad ¿Para qué medirla? también es una pregunta que debe resolverse antes de llevar a cabo cualquier estimación. La sociedad civil organizada también tiene un lado oscuro, en ocasiones sólo beneficia a algunos pocos o busca la consecución de intereses particulares que pueden ir en contra del interés general. En México, el clientelismo político entraría en este criterio y debemos tener claro que un incremento en un indicador de "compromiso cívico" puede estar capturando también esta parte y que un incremento en el mismo no necesariamente significa un mayor goce de democracia, sino todo lo contrario. Los indicadores son útiles para evaluar y monitorear los avances y retrocesos en aspectos particulares, pero no hay que dejar de lado que tienen limitaciones y deben ser interpretados y utilizados con cautela.

5. Bibliografía

CEMEFI-CIVICUS. 2010. *Encuesta Nacional CEMEFI-CIVICUS*. México.

Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI). 2005. *Encuesta Nacional de Solidaridad y Acción Voluntaria* (ENSAV). México.

Cruz Anabel y Janine Schall-Emden. s/a. "El índice de la sociedad civil: Herramienta para el fortalecimiento de la sociedad civil en América Latina". CIVICUS, World Alliance for Citizen Participation.

Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) 2008. *Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil* (ENAFI). México.

Leigh Ian. 2004. "Civil Society, Democracy and the Law". Working Paper Núm. 130. Genova Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

Mati Jacob M. Federico Silva y Tracy Anderson. 2010. “Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide”. An updated programme description of the CIVICUS Civil Society Index: Phase 2008 to 2010. Abril. CIVICUS, World Alliance for Citizen Participation.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 2006. *Encuesta Nacional sobre Capital Social en el Medio Urbano* (ENCASU). México.

Putnam. 2000. *Bowling Alone: The collapse and revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Quaile Kim y Matsubayashi Tetsuya. 2005. “Civic engagement and Mass-Elite Policy Agenda Agreement in American Communities”. *American Political Science Review.* Vol 99, núm. 2. Mayo.

Secretaría de Gobernación (SEGOB). 2005. *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (ENCUP). México.

Skocplol Theda. 1997. “The Tocqueville Problem: Civic Engagement in American Democracy”. *Social Science History*, vol. 21, Nam 4, pp 455-479. Invierno.

World Values Survey (WVS). 2005. *Encuesta Mundial de Valores.*

---

i Para mayor información del ISC y sus resultados alrededor del mundo ver www.civicus.org/csi.

ii En el año 2008 la definición de sociedad civil adoptada por CIVICUS fue modificada en respuesta a las críticas recibidas por parte de investigadores y diversas instituciones (Mati et al. 2010).

iiiVer www.worldvaluessurvey.org.

Redes sociales por el agua en la Cuenca de México

Leonardo Garavito González (El Colegio de México)

Resumen

Esta ponencia explora el contexto y algunos de los aspectos culturales de la movilización social contemporánea por el agua en la Cuenca de México. Actualmente, la región enfrenta un riesgo creciente de escasez de agua. No obstante, dicha escasez no depende solo de las características físicas y ecológicas del entorno, sino también de los valores sociales que determinan cómo y para qué se utiliza el agua. De tal forma, el desarrollo de nuevas ideas y significados por parte de la sociedad civil organizada adquiere una importancia creciente para estimular el debate público acerca de las creencias y prácticas dominantes frente al uso y la definición del agua. Basado en lo anterior, el objetivo central de este trabajo es identificar el potencial de la movilización para lograr un impacto político y cultural en relación al presente y al futuro del significado y el uso del agua en la Cuenca de México.

Palabras clave: Movilización social, Sociedad civil organizada, Agua, Cuenca de México.

Introducción

Esta ponencia explora el contexto y los aspectos culturales particulares de la movilización social contemporánea por el agua en la Cuenca de México. Actualmente, la región de la Cuenca de México enfrenta un riesgo creciente de escasez de agua. No obstante, dicha escasez no depende solo de las características físicas y ecológicas del entorno, sino también de los valores sociales que determinan cómo y para qué se utiliza el agua en la región. De tal forma, el desarrollo de nuevas ideas y significados por parte de la sociedad civil organizada adquiere una importancia creciente para estimular el debate público acerca de las creencias y prácticas dominantes frente al uso y la definición del agua. Al respecto, se ha identificado una movilización liderada por un grupo de organizaciones sociales que promueven una transformación en la cultura y en el modelo de gestión del agua en la región. Basado en lo anterior, el objetivo central de este trabajo es identificar su potencial para lograr un impacto político y cultural en relación al presente y al futuro del significado y el uso del agua. En este sentido la pregunta central es: ¿En qué medida las organizaciones sociales que trabajan por el agua el agua en la Cuenca de México llega a configurar un actor social colectivo con una relevancia potencial política y cultural?

Para responder a la pregunta anterior se pretende probar la siguiente hipótesis: Las organizaciones que trabajan actualmente por el agua en la Cuenca de México tienden a configuran actor social colectivo con potencialidad de impacto político y cultural en la región. El origen y el potencial de éste actor colectivo, que en adelante será llamado 'la movilización', se hace evidente a través de dos procesos: Primero, en su entorno está sucediendo una progresiva pérdida de poder de las autoridades acompañada de una incertidumbre creciente frente cómo realizar la gestión del agua; y segundo, en el interior de la movilización, se identifica una red social emergente que brinda una estructura relacional suficiente para sustentar un flujo de recursos materiales e inmateriales entre sus participantes. De forma adicional, la existencia de una movilización en sí ya es evidencia de un conflicto social creciente en relación al agua en la región, ante lo cual, su impacto potencial consiste en ofrecer a la sociedad alternativas sobre cómo actuar y dar significado al agua y, de forma adicional, cuestionar la legitimidad y la racionalidad de las autoridades y del modelo de gestión vigente.

Así, este estudio de caso es un aporte al conocimiento del estado actual de sociedad civil en el país, a través del análisis del entorno y de la percepción de impacto de las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el agua en la Cuenca de México. En efecto, se busca visibilizar la

influencia y aporte potencial, cultural y político, que ésta movilización puede lograr ante el reto local y global de revisar y replantear la relación entre las sociedades contemporáneas y el agua.

1. El contexto de la movilización

Partiendo de la premisa de que los movimientos sociales son agentes activos del cambio social es relevante el contexto general en el cual éstos se originan y se desenvuelven. Dicha consideración se fundamenta en Touraine (1995), Giddens (1998) y Melluci (1999). De acuerdo a éstos, el sistema social se caracteriza por una relación bidireccional entre la acción de los agentes sociales (individuales y colectivos) y los condicionamientos determinados por la estructura social. En un sentido amplio, la estructura social configura los sistemas de creencias, de normas y de símbolos que brindan oportunidades y restricciones a la acción social; no obstante, el poder determinante de la estructura social sobre la acción no es total. Es decir, la estructura define los referentes dominantes para el orden social, sin embargo el accionar de los agentes puede reafirmar o enfrentar dichas predisposiciones. De tal manera, a través de sus acciones los agentes actualizan al sistema social, e incluso, lo reconfiguran. En este sentido, la acción y la estructura social son dos aspectos interdependientes del sistema social, y el cambio es el producto de su interrelación. Basado en lo anterior, este texto presenta algunos indicadores relevantes de la estructura social que contextualiza a la movilización por el agua en la Cuenca de México, y por lo tanto, es útil para resaltar las principales oportunidades y restricciones que influencian su devenir.

Para abordar el contexto se siguen dos estrategias: Primero, una delimitación del campo de acción que caracteriza la movilización por el agua en la Cuenca de México resalando sus principales ámbitos y temas y, por lo tanto, identificando el alcance potencial de sus reivindicaciones y controversias. Y segundo, inspirado en el modelo de *la construcción social de la naturaleza* (Eder, 1996) se resaltan algunos aspectos generales de la construcción normativa y simbólica del agua en el sistema político mexicano. Estas reflexiones son tomadas como indicadores tanto del estado actual de la estructura social, como de las oportunidades y restricciones políticas más relevantes que enfrenta la movilización.

1.1. El campo de acción de la movilización

Los ámbitos y las temáticas vinculadas con la movilización por el agua en la Cuenca de México son múltiples. Es decir, su alcance incluye desde la escala global e internacional hasta la nacional y local. Estos distintos niveles se conectan entre sí, pero en gran medida, cada uno se caracteriza

por enfatizar ciertos problemas específicos. Por lo tanto, se comienza por describir el nivel más abarcador, el global, hacia los más específicos.

Desde las últimas décadas del siglo XX y comienzos del XXI la defensa del agua ha recibido una atención creciente por diversos actores sociales a escala global. El optimismo general de principios del siglo XX sobre la disponibilidad abundante de recursos hídricos y los desarrollos tecnológicos para el almacenamiento y la distribución de agua potable, está decayendo. En el marco de la crisis ambiental global, el problema del agotamiento del agua y sus implicaciones políticas, sociales, económicas, culturales y ambientales se convierten en un tema progresivamente relevante. En este sentido, "diferentes voces se alzan para concientizar a la población mundial, principalmente a los líderes de opinión, acerca del desequilibrio entre los recursos hídricos disponibles y las necesidades crecientes" (Cirelli y Meville, 2000: 2).

El crecimiento de dicha problemática se evidencia en la realización de cinco Foros Mundiales sobre el Agua: Marruecos 1997, Holanda 2000, Japón 2003, México 2006 y Turquía 2009. Estos foros han sido organizados por el Banco Mundial y el Consejo Mundial del Agua, y cuentan con la participación de altos representantes de gobiernos nacionales, de corporaciones multinacionales y transnacionales y, en menor medida, de organizaciones sociales. A su vez, dichos foros han inspirado la movilización de diversos grupos y organizaciones sociales que se oponen a sus ideas y propuestas. Esta oposición se ha expresado por medio de otra serie de eventos internacionales denominados Foros Alternativos Mundiales del Agua: Italia 2003, Suiza 2005, México 2006 y Turquía 2009. Los organizadores y participantes de los Foros Alternativos se identifican colectivamente como el "Movimiento Global en Defensa del Agua", y éste incluye a agricultores, activistas, movimientos sociales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y redes en defensa del agua, el territorio y por los bienes comunes de la humanidad (Foro del Agua de los Pueblos: 2009). El debate principal entre éstos, consiste en la interpretación y el uso del agua como una mercancía según los Foros Mundiales, y la visión del agua como patrimonio común y derecho humano de acuerdo a los Foros Mundiales Alternativos.

A escala latinoamericana existen diversas redes sociales e instituciones que estimulan el intercambio de información, de experiencias y la generación de significados e identidades compartidas entre las organizaciones sociales y los activistas en defensa del agua de la región. Algunos ejemplos de estas son: 1. "La Red Latinoamericana contra las Represas y por los Ríos,

sus Comunidades y el Agua -REDLAR". Constituida en 1999, es una iniciativa de organizaciones "preocupadas por el bienestar de sus comunidades y la soberanía sobre sus aguas" (REDLAR, s.f.); 2. "La Red VIDA (Vigilancia Interamericana para la Defensa y Derecho al Agua"). Creada en 2003, apoya "una campaña hemisférica para defender el agua como un bien público y un derecho humano fundamental" (Red Vida, 2009); y 3. El "Tribunal Latinoamericano del Agua". Fundado en 1998 como un tribunal moral de justicia ambiental, "busca contribuir a la solución de controversias relacionadas con los problemas hídricos en América Latina" (TLA, 2009). Dichas organizaciones permiten identificar cuáles son los principales temas y problemas en relación al agua en la región latinoamericana. Entre estos se destacan: 1. La oposición a los grandes proyectos hidráulicos, como las represas, que implican la detención del cauce natural de los ríos, la alteración de sus ecosistemas asociados y otras múltiples afectaciones sociales; y 2. El reconocimiento del agua como un bien público y del acceso al agua como un derecho humano.

A escala nacional, en México, dos redes de organizaciones sociales reflejan la importancia de dichos temas para la movilización local en defensa del agua. Con respecto a la oposición a los proyectos hidráulicos se encuentra el "Movimiento Mexicano de Afectados por Presas y en Defensa de los Ríos –MAPDER", conformado en 2004. Este movimiento se identifica "en contra del modelo de desarrollo neoliberal que impulsa el gobierno mexicano y que facilita la apropiación de recursos vitales para la vida (agua, energía, biodiversidad, bosques y otros recursos naturales), poniéndolos en manos de pocas corporaciones transnacionales y grupos de grandes empresarios nacionales" (MAPDER, 2008). De otra parte, sobre el tema del reconocimiento del agua como bien público y del acceso al agua como un derecho humano se encuentra la "Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua- COMDA", creada en 2005. El objetivo de la COMDA es "la defensa del agua a favor de la sociedad y el medio ambiente (…) con el acceso y el adecuado aprovechamiento de la sociedad a través de la participación social, la gestión democrática y el reconocimiento del acceso al agua como un derecho humano" (COMDA, s.f.).

Estas dos organizaciones evidencian como las propuestas del movimiento global en defensa del agua son adaptadas al contexto nacional mexicano. De una parte, se cuestiona el sistema político y el modelo de desarrollo dominante al denunciar que el gobierno se centra en la búsqueda del desarrollo económico, con una visión del agua como mercancía, que favorece a la población de forma inequitativa; y de otra parte, se reclama un cambio político hacia la gestión democrática y

participativa del agua y su reconocimiento como un derecho. En un sentido amplio, dicha controversia ejemplifica la tensión entre dos proyectos diferentes de desarrollo social a escala nacional. En uno, el enfoque dominante es el del desarrollo económico y se identifica con las propuestas de los Foros Mundiales del Agua. Según éste, el agua es una mercancía y la relación de la población y el agua se define en términos de necesidad y consumo. Según en el otro enfoque, en el sentido de los Foros Mundiales Alternativos, el énfasis está en la ampliación de los procesos de democratización y el reconocimiento de los derechos ciudadanos sobre los bienes comunes, De acuerdo éste, el agua es considerada un patrimonio colectivo y el vínculo entre la población y el agua se basa en un derecho fundamental de la población.

Por último, en la escala local de la Cuenca de México se encuentran los ejemplos concretos de los problemas que afectan a su población en relación a la gestión actual del agua. La Cuenca de México es una región geográfica sobre la cual se asientan las ciudades de México, Pachuca y Texcoco y la mayoría de los 125 municipios que conforman el Estado México. De hecho, entre el 2000 y el 2009, se identifican múltiples casos de desabastecimiento de agua asociadas a estrategias políticas para enfrentar la escasez, las fallas de funcionamiento del Sistema Cutzamala, obras de mantenimiento y conflictos sociales emergentes. Entre los municipios afectados por el desabastecimiento se encuentran: Naucalpan, Tlaneplanta, Huixquilucan, Atizapan, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán, Coacalco, Temascaltepec, Nezahualcoyotl, Valle de Chalco, Chimalhuacán, Villa Victoria, Villa de Allende, Valle de Bravo, Donato Guerra, Istapan del Oro, Santo Tomás de los Plátanos, Toluca, Ecatepec, Nicolás Romero, Lerma y Ocoyoac, entre otros. Así mismo, varias delegaciones en la Ciudad de México han sido afectadas por dicho problema también: Álvaro Obregón, Iztapalapa, Coyoacán, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Benito Juárez, Azcapotzalco, Cuauhtémoc y Tlalpan.

A pesar de que el problema del desabastecimiento es de grandes dimensiones, no es el único. Otras problemáticas en relación al agua en la región incluyen la sobreexplotación y la disminución de la calidad del agua extraída en los pozos subterráneos; así como algunos reclamos de incumplimiento por parte de las autoridades gubernamentales en el pago de las indemnizaciones a la población por motivo de los terrenos expropiados y ecológicamente afectados por la construcción de las presas y de los sistemas hidráulicos que conforman el Sistema Cutzamala.

De acuerdo a lo anterior, el campo de acción de la movilización por el agua en la Cuenca de México es complejo y de gran relevancia social. Es complejo, puesto que integra diversas dimensiones desde lo global, lo regional internacional, lo nacional y lo local. Las escalas global e internacional aportan una visión de sociedad y una ideología que proponen nuevas maneras de interpretar el agua y su rol en el sistema social. Estas, ofrecen insumos para que las movilizaciones nacionales y locales enriquezcan su discurso y se apoyen en el proceso global para robustecer el debate del modelo cultural dominante en México. Así, la problematización del agua por parte de la movilización se expande de dos caminos potenciales: primero en un sentido específico, crítica la racionalidad dominante del modelo actual de gestión; y segundo, en un sentido general, evidencia posibles debilidades y contradicciones de un modelo de desarrollo social basado en el crecimiento económico y la aplicación de políticas de corte neoliberal que conllevan a la mercantilización del agua. Por lo tanto, más allá de los logros específicos que pueda (o no) conseguir la movilización, el campo de acción en que se desarrolla es muy relevante puesto que refleja una controversia y un conflicto social sobre el presente y el futuro del modelo dominante sobre el desarrollo social en México, y el significado y uso del agua al interior de éste.

1.2. El agua en el sistema político mexicano

Como se planteó anteriormente, la estructura y la dinámica del sistema político generan oportunidades y restricciones frente a las cuales responden las movilizaciones sociales. En efecto, las estructuras normativas y político-administrativas del Estado definen un lenguaje y unas formas de acción consideradas social y políticamente correctas y así, intentan restringir su influencia política y cultural. En contraste, los cambios o crisis en dichas estructuras generan nuevas oportunidades para la acción de las movilizaciones. En este sentido, tanto las estructuras más rígidas del Estado (la estructura legal y administrativa) como la dinámica de los procesos políticos más cotidianos (la agenda pública) determinan un conjunto de oportunidades y de restricciones al desarrollo de las movilizaciones sociales.

Así, a pesar de que la movilización por el agua en la Cuenca de México tenga un referente global de gran importancia, el devenir del enfrentamiento local y de los logros políticos que pueda conseguir dependen, en gran medida, de las características del sistema político local. En relación a esto, Tarrow (1994: 35) plantea que los movimientos sociales dependen principalmente de las oportunidades políticas para la coordinación y el mantenimiento de sus acciones colectivas. Bajo

esta óptica, en este punto se exploran tanto las transformaciones estructurales (normativas y político-administrativas) en relación al agua, como su relevancia en la coyuntura política actual.

1.2.1. El agua como recurso natural y político, la construcción normativa del agua en México

La construcción normativa del agua se refiere a las normas y las reglas que imponen las formas dominantes de actuar en relación a ésta (Eder, 1996). Al respecto se presentan dos aspectos relevantes: 1. La estabilidad histórica en la definición del agua como un recurso natural al servicio del desarrollo económico, y 2. La introducción de reformas político-administrativas que estimulan la descentralización y la democratización en su gestión.

Sobre lo primero, desde inicios del siglo XIX y hasta la actualidad la definición del agua por parte del sistema político mexicano no ha presentado cambios relevantes. Dicha definición se caracteriza por algunos elementos claves: a. El agua es un recurso natural, b. El agua es propiedad de la nación, c. El agua es administrada por el poder ejecutivo, y d. su uso principal es al servicio del crecimiento económico (CNA, 2006). Incluso, la reciente introducción del concepto de 'sustentabilidad' en la gestión del agua no cuestiona a fondo ninguno de los elementos anteriores, sino que agrega otros como la necesidad de desarrollar un sistema de administración equitativo, eficaz y que incluya la participación social (SEMARNAT, 2006: 252).

Dada esta definición, el sistema político mexicano se enmarca en la visión del agua como un recurso y una mercancía apoyada por el Banco Mundial y el Consejo Mundial del Agua. De forma crítica, es posible afirmar que las implicaciones de éste tipo de definición apuntan hacia la promoción de una visión instrumental y socialmente simplista sobre el agua.

De una parte, la dimensión instrumental se refiere a la conceptualización del agua como un recurso económico, lo cual reduce su relación con la sociedad a un cálculo de costo-beneficio (Macnagten y Urry, 1998). De acuerdo a ésta visión el agua es definida de acuerdo criterios científicos como sus características físicas, químicas y biológicas. Esta tendencia tiende a ignorar su valor como un elemento cultural y a desestimar interpretaciones sociales alternativas acerca de su valor simbólico y espiritual. Además, como su uso está dirigido al crecimiento económico y la intensificación de las actividades productivas, los principales beneficiados tienden a ser los grupos sociales propietarios de los medios de producción. Así, la gestión instrumental del agua favorece el mantenimiento de relaciones de dominación con la naturaleza y al sometimiento de

los sectores sociales económicamente débiles.

De otra parte, la interpretación del agua como mercancía también promueve un abordaje simplista puesto que supone que la propiedad sobre el agua es algo 'natural'. Según esto, se favorece una visión antropocéntrica en la cual la posición dominante y de superioridad de los seres humanos sobre la naturaleza es algo constitutivo e indiscutible. Esta visión limita la valoración ambiental y ecosistémica del agua al interior de los sistemas naturales y su importancia para los seres vivos no humanos. Esta perspectiva ha estimulado la realización de proyectos hidráulicos de alto impacto ambiental basados en sustraer el agua de un territorio y trasladarla a otros, sin tener en cuenta de forma suficiente los riesgos ecológicos y las consecuencias de alterar los ciclos hidrológicos.

Sobre el segundo punto, a partir de la década de 1990 los procesos de democratización y descentralización del sistema político mexicano configuran un escenario de tensión en relación con la tradición autoritaria y centralista arraigada en el sistema político por más de cinco décadas. En primer lugar, el proceso de descentralización brinda un grado creciente de autonomía a los gobiernos estatales y municipales en relación al gobierno federal. De tal forma, la gestión del agua se convierte en un recurso político potencial por medio del cual los gobiernos locales pueden criticar, enfrentarse o solicitar mayores prerrogativas a las autoridades federales. Así, un efecto del proceso de descentralización ha sido la politización del agua, la cual no solo "es usada para desafiar a la autoridad federal, sino también para afirmar la capacidad administrativa de un gobernador, para hacerlo adquirir una dimensión nacional y para transferir más allá de los límites estatales los conflictos locales" (Mollard y Vargas, 2004: 4). De lo anterior se infiere que otro aspecto derivado de la politización del agua ha sido su uso para fines electorales y de protagonismo político.

La politización de agua ofrece oportunidades a la movilización social en la medida que el tema adquiere una mayor relevancia política, no obstante, también la afecta en tanto que los políticos y las autoridades se lo apropian para manipular electoralmente a la población. La mayor visibilidad del tema del agua implica que las autoridades gubernamentales son más susceptibles de enfrentar un control político y social más estricto. Entonces, el desarrollo del control político y social sobre la gestión del agua configura un campo de trabajo para movilización, tanto en la capacitación de diversos sectores de la ciudadanía, como en su aplicación directa. De tal forma, la politización del

agua se vincula con el proceso de democratización del sistema político y, en específico, con los procesos de ampliación de los espacios para la participación social.

Al respecto, la introducción de la participación social en la gestión del agua en México corresponde con la creación de los Consejos de Cuenca (1992). Dichos consejos son instaurados por la Ley Nacional de Agua en 1992, su jurisdicción se corresponde con la estructura hidrológica del territorio, y son los espacios institucionalmente definidos para la canalizar la participación social. En efecto, su función es servir de espacio de coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría entre la CNA y las dependencias y entidades federales, estatales y municipales y los representantes de los usuarios de agua y las organizaciones sociales en cada región hidrológica (CNA, 2009).

No obstante, el alcance de la participación social se encuentra fuertemente limitado por el carácter consultivo de dichos consejos. De hecho, los pronunciamientos de los Consejos de Cuenca pueden ser tenidos en cuenta o ignorados por parte de la CNA de forma discrecional. Dicha situación implica que la autoridad federal del agua mantiene centralizado el poder para la toma de decisiones a pesar de las reformas legales y la apertura aparente a la participación social. Por lo tanto, se encuentra una tensión creciente entre la expectativa de mayores niveles de participación social y las prácticas centralistas y autoritarias tradicionales de gestión. De acuerdo a Mollar y Vargas (2004: 6) “el centralismo en la toma de decisiones permanece intacto (…) la CNA no sólo permanece en esquemas corporativos sino que se esfuerza en mantener este esquema tradicional”. Según lo anterior los Consejos de Cuenca son instancias con un poder muy limitado para la construcción de consensos y la ampliación efectiva de la participación social.

De forma reciente, Noviembre de 2009, y como una de las respuestas a la crisis de desbasto que experimenta la Ciudad de México, el GDF crea un Consejo Ciudadano Asesor de Agua Potable. Se pretende que éste sea un apoyo para las autoridades locales en la elaboración de estrategias, políticas, acciones y proyectos vinculados con la gestión del agua en la ciudad. Este consejo incluye representantes de instituciones académicas, agrupaciones y organizaciones sociales trabajan el tema de agua y tres representantes de la sociedad designados por el jefe de gobierno del DF.

Así, el devenir de la participación social en la gestión pública del agua es complicada. De una parte los mecanismos institucionales como los Consejos de Cuenca presentan una debilidad

intrínseca para articular una participación social efectiva, en tanto que la autoridad central retenga el poder exclusivo para la toma decisiones. Incluso, este hecho puede considerarse como un estímulo perverso en tanto que las opiniones de los Consejos de Cuenca solo sean utilizadas para legitimar las decisiones de la CNA. De forma paradójica, dicho modelo de participación, básicamente consultiva, facilita la perdida creciente de legitimidad de la autoridad federal al continuar centralizando el poder e ignorando a los actores y a los intereses locales. No obstante, la creciente percepción de una crisis por el agua en el sistema político impulsa a las autoridades a seguir defendiendo la participación social como una de las estrategias básicas para enfrentar el problema. Ante la contradicción entre el apoyo discursivo y la aplicación muy restringida de la participación social, es posible que se intensifique el debate sobre su relevancia frente a la gestión del agua y se reformen o se creen nuevos espacios y mecanismos para la participación social institucional.

En suma, en relación a las oportunidades políticas, la movilización enfrenta un panorama diverso: a pesar que el sistema político apoya de forma superficial y discursiva el desarrollo de la participación social, en la práctica, dicha participación es altamente restringida dada la preeminencia de las tradiciones centralistas y autoritarias en la toma de decisiones. Sin embargo, el apoyo discursivo a la participación legitima el actuar de la movilización social como agente directo o indirecto en el ejercicio del control y la critica a las decisiones y los proyectos de las autoridades, ya sea en los espacios institucionalmente definidos como los Consejos de Cuenca o al margen de éstos.

1.2.2. La escasez y la crisis, la actual construcción simbólica del agua

La construcción simbólica del agua se refiere a los significados utilizados para explicar la problemática del agua (Heder, 1996). Por medio de dichos significados las autoridades políticas ofrecen a la sociedad interpretaciones de la situación actual y, así, brindan o restan importancia a diversos aspectos estratégicos en el debate político. De forma reciente, el interés creciente sobre el agua por parte del sistema político mexicano ha ido acompañado de la emergencia de nuevos símbolos, principalmente: la escasez y la crisis. La importancia de plantear la coyuntura del agua en estos términos radica en sus consecuencias tanto políticas como culturales. Consecuencias políticas, en tanto configuran los referentes principales para la toma de decisiones públicas por parte de las autoridades; y consecuencias culturales, en la medida que reafirman o matizan el

modelo cultural dominante del agua como recurso y mercancía.

Para la movilización el terreno simbólico es otro campo relevante para cuestionar la lógica dominante. Es decir, a pesar de la mucha o poca influencia que pueda tener sobre las estructuras normativas y administrativas del Estado, la oferta de visiones alternativas sobre la situación del agua permite que desafíe los lenguajes y los códigos culturales para organizar la información y reflexionar sobre la problemática del agua (Melluci, 1999: 107). En este sentido, las movilizaciones sociales poseen un valor intrínseco más allá de sus posibles logros políticos, su mera existencia es valiosa. Es decir, las movilizaciones simbolizan en sí mismas la inconformidad social y resaltan la existencia de temas no admitidos por el sistema y de fallas en su racionalidad.

La transformación simbólica del agua en el sistema político mexicano se caracteriza por el paso de la "abundancia" a la "escasez" del recurso. A su vez, la idea de la escasez del agua ha generado que la situación se vea como una "crisis". Dicha crisis, se explica porque el agua se convierte en un factor de "conflictividad" entre comunidades, entre las autoridades, y entre las primeras y las segundas. Así mismo, el tema de la "crisis" revela la existencia de irracionalidad en el modelo de gestión dominante, y en los patrones de uso y consumo del agua entre la población.

En gran medida, el cambio simbólico del agua puede resumirse tal como lo plantea la SEMARNAT (2006: 252): "durante las últimas tres décadas, el agua pasó de ser un factor que favorecía el desarrollo a ser un recurso cuya escasez, o dificultad de acceso, lo convierten en un factor limitante; de ser un elemento que promovía la cooperación entre comunidades y estados, está pasando a ser un recurso que crea severos conflictos". No obstante, lo interesante no solo radica en los nuevos significados que se le atribuyen, sino en su uso estratégico para evitar ciertas críticas y debates claves en torno a la gestión del agua en el Valle de México y el país en general.

El énfasis en la escasez del recurso permite a las autoridades justificar ante la población los problemas de desabasto en relación a hechos externos o "naturales" como las sequías y la ausencia de lluvias. A su vez, éste tipo de justificación permite ocultar o restarle importancia a debates de fondo en relación al modelo dominante de gestión del agua y, por lo tanto, evitan entrar en detalles acerca del grado efectivo de responsabilidad de las autoridades gubernamentales frente a la coyuntura actual de desabasto.

De hecho, el enfoque dominante de la gestión se ha fundamentado en la ampliación de la oferta del agua y ha dejado de lado la gestión de la demanda. Es decir, que de forma tradicional, el abasto de agua se ha solucionado con estrategias para aumentar la disponibilidad por medio de la construcción de grandes obras hidráulicas para su almacenamiento y transporte. Este modelo ha estimulado un tipo de crecimiento económico caracterizado por la concentración de la población y de la actividad económica, lo cual ha generado zonas en riesgo de alta escasez (Becera, Sáinz y Muñoz, 2006: 118). De forma adicional, el enfoque dominante de ampliación de la oferta favorece, de una parte, el afianzamiento de una cultura caracterizada por altos niveles de consumo y de desperdicio entre la población; y, de otra parte, ha evitado que las agencias gubernamentales acepten y utilicen los mecanismos de mercado, precios y tarifas para la regulación de la demanda.

Desde la óptica de la popularidad política y electoral, el modelo de gestión de la oferta puede ser, en principio, mucho más rentable que otros. La gestión de la oferta se enfoca en soluciones tecnológicas para llevar o aumentar la disponibilidad del agua en zonas que carecen de ésta o que la demandan mayores cantidades. En la mayoría de los casos, la ampliación de la oferta no tiene en cuenta los costos ambientales y sociales de realizar obras de infraestructura hidráulica y el servicio es entregado a los usuarios de forma gratuita o subsidiada. Por lo tanto, cuando los problemas de escasez aguda o crónica subsisten la principal respuesta gubernamental ha sido la aplicación de racionamientos. Sin embargo, de forma muy reciente, a medida que las ideas de la escasez y de la crisis por el agua se extiende en la sociedad, el sistema político ha comenzado a debatir con mayor atención y a debatir sobre algunos aspectos relacionados con la gestión de la demanda del agua como son: administrar sus usos, los patrones de consumo y los sistemas tarifarios.

En este sentido, en Octubre de 2009, se reporta por primer vez un consenso frente a la necesidad de ajustar las tarifas del agua en todo el país entre adversarios políticos como son el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Arvizu y Merlos, 2009). En esta misma línea, el gobierno del DF solicita a la Asamblea Legislativa del DF revisar el esquema de cobro para reducir los subsidios (Cuenca, 2009). Esta solicitud fue acompañada por la aplicación de medidas radicales como la suspensión del servicio a los deudores morosos (Archundia y Rodríguez, 2009) y por el lanzamiento de un programa emergente para el ahorro de agua en los hogares por parte del DF. Dicho programa plantea que el consumo los habitantes del

DF debería disminuir en un 20%, en un lapso de cinco meses, por medio de la reparación de fugas en el hogar, el pago oportuno del servicio y la aplicación de medidas para reducir el consumo (García, 2009).

Como conclusión, el proceso de transformación del significado del agua al interior del sistema político mexicano configura una coyuntura de oportunidades crecientes para la movilización por el agua en la Cuenca de México. Las implicaciones simbólicas de considerar que el país y la región se encuentran en una "crisis del agua" índica varios puntos interesantes:

1. Que el sistema político tiende a percibir un cambio brusco en el estado usual de la realidad, es decir, que el agua pasa de ser un recurso abundante a uno escaso.

2. Por lo tanto, que es necesario el cambio o la transformación de procesos o estructuras asociadas al manejo tradicional del agua para ajustarse a la nueva coyuntura percibida.

3. En este sentido, el contexto es propicio para el debate y la crítica (formal e informal) sobre las maneras de actuar y de pensar tradicionales frente al agua, tanto para las autoridades como en la población en general.

4. Todo lo anterior, se refuerza por una impresión creciente de enfrentar un momento decisivo y de consecuencias importantes para el sistema político y para la sociedad en general.

Así, la movilización se enfrenta a un sistema político debilitado por una incertidumbre progresiva ante el reto de ajustarse y responder una coyuntura emergente, para la cual sus estructuras tradicionales (normativas, administrativas y simbólicas) no estaban preparadas. En términos de la relación entre estructura y acción social, la estructura social está perdiendo en alguna medida el control sobre el orden social, por lo cual, genera espacios para la instauración de nuevos referentes y mecanismos para reestructurar el orden. Esto implica una mayor vulnerabilidad del sistema político para controlar los códigos de interpretación en torno al agua, lo cual determina un contexto favorable para que la movilización social pueda introducir propuestas para impactar diversos ámbitos como son la estructura institucional (normativa y político-administrativa), la formación de nuevas élites e incluso, llegar a afectar el significado de la acción individual y los comportamientos en relación al agua.

2. Los marcos interpretativos de la movilización

El análisis de los marcos interpretativos sirve para identificar los procesos de construcción de

significados compartidos. Estos procesos son indicadores del origen o el nivel de desarrollo de una movilización social (Mc Adam *et al*, 1999). Así, la construcción de significados compartidos refleja, de una parte, un proceso de organización social por medio del cual un grupo de actores se vincula a través de sus percepciones comunes y por lo tanto, tiende a configurar un actor social colectivo; y de otra, la estructuración de un conjunto de ideas, que tienden a conformar un discurso más o menos coherente, que el actor colectivo ofrece al sistema social con el fin de replantear los códigos establecidos sobre algún tema, y así, ampliar sus posibilidades de conseguir impactos políticos, culturales o ambos.

En este sentido, los marcos interpretativos, identificados a través de la construcción de significados compartidos, trabajan en dos direcciones. En primer lugar, hacía dentro de la movilización, pues son evidencia de los esfuerzos estratégicos para forjar normas compartidas para considerar el mundo que legitimen y estimulen la acción colectiva; y en segundo lugar, de la movilización hacia el sistema social, ya que son metáforas específicas, representaciones simbólicas e indicaciones cognitivas utilizadas para representar conductas y eventos de forma evaluativa y para sugerir maneras de actuar alternativas (Zald, 1999).

En este estudio se abordan tres tipos de marcos para el análisis de los movimientos sociales, basado en los trabajos de Snow y Benford (1988 y 1992), que son: primero, el marco diagnostico, que se refiere a cómo los actores interpretan la problemática y la distribución de la responsabilidad entre unos hechos o actores; segundo el marco predictivo, sobre las soluciones y las estrategias que proponen para resolver dicha situación; y tercero, el marco motivacional, que da cuenta de las acciones y promesas del movimiento en función de lograr sus objetivos y conseguir apoyo social y político.

Para la identificación de los principales significados compartidos en cada uno de los marcos se aplicaron dos tipos de análisis matricial: en primer lugar se determinó cuales son las percepciones o referentes con mayores grados de popularidad (o mayor frecuencia relativa), es decir, cuáles son compartidos por la mayor parte de las organizaciones participantes en este estudio (anexo 1); y en segundo lugar, para cada tipo de marco, se aplicó el modelo de bloques centro/periferia (Hanneman y Riddle, 2005) por medio del cual se identifica un núcleo conformado por una serie actores y referentes con una alta densidad de vínculos entre sí.

El aporte de aplicar dicho modelo en el análisis consiste en que, de una parte, identifica un grupo

de actores (en el núcleo) que tienen una ventaja estructural para coordinar sus acciones y generar significados compartidos más fácilmente que aquellos en la periferia y, de otra parte, evidencia los referentes en el núcleo los cuales tienen una mayor potencialidad para articular el discurso de la movilización. De tal forma, el modelo centro/periferia es útil para establecer qué medida los participantes de la movilización participan en el núcleo, es decir, qué tan incluyente o excluyente es el proceso de construcción de significados, y cuáles son los principales significados que identifican a la movilización y que, por lo tanto, son dirigidos al sistema social.

Basado en lo anterior, los resultados del análisis de marcos aplicado al conjunto de organizaciones participantes en relación a la problemática del agua en la Cuenca de México, permiten concluir que:

Primero, las organizaciones participantes comparten un conjunto de significados que permite estructurar una serie de marcos de interpretación sobre el diagnóstico, las soluciones, las estrategias y las acciones necesarias frente a la problemática del agua en la región. En este caso, el proceso de enmarcado tiende a concentrarse en unos poco referentes con un alto grado de popularidad entre los participantes. De esta forma, se identifican unas ideas claves que integran a la gran mayoría de participantes, a pesar de sus puntos de vista más específicos. Esto indica el origen de una potencial identidad colectiva, es decir, de una movilización por el agua estructurada por una perspectiva que tiende a ser compartida.

Estos significados compartidos permiten afirmar que este conjunto de organizaciones tiene la potencialidad de configurar una movilización social y por lo tanto un actor social colectivo. En gran medida, la consolidación de dicha potencialidad depende de su capacidad de movilizar estos significados en acciones colectivas y en función de aprovechar las oportunidades políticas que se presenten.

Segundo, desde el punto de vista de sus demandas y reivindicaciones, la movilización persigue objetivos tanto políticos como culturales. De hecho, denuncia una problemática centrada en la irracionalidad del sistema político-administrativo en relación al agua (principalmente al modelo exportador), y en una serie de creencias y prácticas (asociadas a su desperdicio y consumo excesivo) difundidas en la población en general. En efecto, plantean que esta situación genera múltiples problema de inequidad y de injusticia social y ambiental en la región.

Tercero, con respecto a las soluciones propuestas, reclaman tanto una revisión y reforma del sistema político-administrativo en relación al agua, como el impulso de una nueva cultura de

cuidado del agua entre la población y los diversos actores sociales. En este sentido, la movilización busca lograr un impacto no solo político sino también cultural. La importancia de perseguir este doble objetivo es vital para el desarrollo potencial de la movilización. En efecto, la movilización se percibe a sí misma como un importante agente para enfrentar la problemática y, por lo tanto, proyecta su existencia en el tiempo de forma permanente. De hecho, percibe que el sistema político no puede abordar la problemática en solitario y así, la movilización se atribuye una función crítica y de denuncia frente a las irracionalidades políticas y administrativas, y también se observa como un apoyo para el fortalecimiento de la sociedad civil en los procesos y espacios formales e informales (por ejemplo los Consejos de Cuenca o el desarrollo de las redes de organizaciones) de la participación social en relación al agua.

2.1. El marco diagnóstico: Inequidad e injusticia socio-ambiental

El marco diagnóstico identifica en qué medida la movilización se encuentra vinculada en función de su definición de los principales temas y responsables de la problemática del agua en la región. En este sentido, es indicador de la potencialidad de la movilización para configurar una visión común a través de una serie de significados compartidos. A su vez, estos significados son relevantes parar la generación de procesos de identificación entre sus participantes y para la realización de futuras acciones colectivas.

De acuerdo a su grado de popularidad, entre los principales significados compartidos resalta el de la inequidad frente al suministro y la calidad del agua, la cual afecta a diversas poblaciones urbanas y rurales y, en relación directa a esto, la denuncia de múltiples casos de injusticias sociales y ambientales. De otra parte, los otros significados principales brindan una imagen inicial sobre la distribución de la responsabilidad ante dicha problemática. En este sentido, se identifican dos actores principales: de una parte, a las autoridades gubernamentales, a quienes se atribuye una irracionalidad basada en la falta de previsión y una visión mercantil del agua; y de otra parte, a la población en general, dados sus altos patrones de consumo y despilfarro, lo que, a su vez, se relaciona con unas carencias de educación y conciencia ecológica frente al cuidado del agua. En síntesis, estos tres referentes configuran un paquete de significado capaz de diagnosticar la problemática del agua así: la responsabilidad se centra en la irracionalidad ambiental de las autoridades gubernamentales y se complementa con la falta de educación y conciencia ecológica de la mayoría de la población. A su vez, la principal consecuencia de estos hechos es la inequidad y las injusticias sociales y ambientales que afectan a la población y al territorio de la región.

Para complementar el análisis, por medio del modelo de bloques centro/periferia se identifica un núcleo compuesto por nueve organizaciones y cinco referentes. Para entender este resultado es necesario resaltar varios aspectos. Primero, que el 64% de organizaciones participen en el núcleo, indica que la mayoría tiene un alto nivel coincidencia en la forma de diagnosticar la problemática. Por lo tanto, el proceso de construcción del diagnóstico al interior de la movilización tiende a ser más incluyente que excluyente. Segundo, que 19% de los referentes haga parte del núcleo, evidencia que hay unos pocos referentes claves con una gran capacidad significativa en comparación al resto. Tercero, muestra las organizaciones y los referentes en el núcleo poseen un alto nivel de vínculos entre sí (de 0.7 en una escala entre cero y uno). Este valor es el resultado de comparar la densidad de la matriz del núcleo con un modelo ideal: el modelo ideal adquiere un valor de uno cuando la densidad del núcleo es máxima, es decir cuando todos los actores concuerdan en todos los referentes, y cero en un escenario donde ninguno de los actores concuerda entre sí. En síntesis, las organizaciones en el núcleo del marco diagnóstico tienden a un alto nivel de identidad compartida, que se articula a través de cinco referentes claves.

Así, el análisis de bloques confirma y amplía los resultados del análisis de popularidad. Es decir, reafirma que los elementos principales de la problemática son la inequidad, las injusticias sociales y ambientales, y agrega: la falta de mantenimiento del sistema hídrico, los altos niveles de pérdida del agua por fugas y la sobre-explotación de los pozos subterráneos en la región. Así mismo, reafirma a la población y a las autoridades como corresponsables de la situación pero, de acuerdo a los elementos adicionales, pone un mayor énfasis a las autoridades en cuanto al funcionamiento cotidiano del sistema hídrico.

2.2. El marco predictivo: Una nueva cultura del agua

El marco predictivo identifica en qué medida la movilización se encuentra vinculada en función de las principales soluciones y estrategia que plantean para enfrentar problemática del agua en la región. De igual manera que el marco diagnóstico, a mayor integración entre los puntos de vista de las organizaciones al respecto, mayor potencialidad para que se conformen identidades y significados compartidos al interior de la movilización, y mayor posibilidad de que se consoliden acciones colectivas y redes de apoyo entre los participantes.

De acuerdo a su grado de popularidad, las dos soluciones más importantes son: primero, la revisión y reforma del modelo dominante de gestión del agua y, segundo, el desarrollo de una

cultura de cuidado del agua entre la población en general. Esto implica que las soluciones propuestas por la movilización incluyen no solo acciones coyunturales frente a la cotidianidad de la población y las autoridades, sino que persiguen una transformación estructural con respecto a los códigos dominantes en la definición y el uso del agua en la región.

De forma complementaria, el modelo bloques identifica un núcleo en el marco predictivo compuesto por el 79% de las organizaciones y el 17% de los referentes. Estos porcentajes indican, en primer lugar, que una gran mayoría de las organizaciones en la movilización comparten unas pocas ideas centrales sobre cómo abordar la problemática del agua. De forma adicional, la densidad del núcleo en el marco predictivo es alta (0.7) así, de forma similar al núcleo de marco diagnóstico, significa que la gran mayoría de la movilización se encuentra altamente vinculada por unas pocas soluciones principales. Estas, se condensan en tres significados claves: los dos más populares y uno adicional referido a la necesidad de profundizar y desarrollar los procesos y espacios para la participación social. Este referente adicional ofrece una idea estratégica, un elemento instrumental, para abordar la problemática. En este sentido, la movilización identifica a la participación social como una solución, que a la vez, es fundamental para la realización de las otras dos.

2.3. El Marco motivacional: Conciencia ambiental y participación social

El marco motivacional identifica en qué medida la movilización se encuentra vinculada en función del tipo de acciones y promesas que ofrece para procurar su continuidad y conseguir apoyo social y político. En este sentido, es indicador de la potencialidad de la movilización para lograr un mayor grado de integración interna y, de tal forma, de la configuración de posibles redes de apoyo mutuo que tiendan a facilitar su permanencia como colectividad.

De acuerdo a su grado de popularidad, las acciones o promesas más populares son: denunciar la problemática del agua para generar conciencia ambiental, y apoyar los procesos de participación social. Estos dos referentes indican que las principales promesas de la movilización no apuntan hacia el enfrentamiento con el sistema político sino hacia el logro de una transformación cultural. En cierta medida, priorizan el cambio cultural sobre el político y, en este sentido, apuestan al primero para lograr el segundo. De forma concordante con la teoría de los nuevos movimientos sociales (Melucci, 1999), la movilización por el agua en la región no se concentra exclusivamente en exigir ciertos cambios o acciones por parte del sistema político, lo cual caracteriza a los movimientos sociales tradicionales, sino que ofrece respuestas y estrategias directamente a la

población para que transforme su forma de entender y actuar frente al agua, así como, herramientas para que las sociedad civil interactúe de forma más crítica y calificada con el sistema político.

De otra parte, el modelo de bloques identifica un núcleo en el marco motivacional compuesto por el 64% de las organizaciones y el 40% de los referentes. Estos porcentajes indican, en primer lugar, que la mayoría de las organizaciones comparten casi el 50% de las acciones o promesas dirigidas a mantener la motivación interna y el apoyo externo para la movilización. En este caso, la densidad del núcleo es media (0.5) a diferencia de los altos niveles de densidad presentes en los núcleos de marco diagnóstico y del predictivo (0.7). Esta divergencia se atribuye a que en el núcleo del marco motivacional se incluyen una proporción mayor de referentes en comparación a los otros, y por lo tanto, se interpreta que la mayoría de los participantes a pesar de no tener un muy alto nivel de coincidencia comparte una proporción relevante de los significados.

El análisis de bloques confirma y amplia los resultados del análisis de popularidad. En efecto, confirma que las acciones o promesas principales se centran en perseguir un cambio cultural y en evitar un enfrentamiento directo con el sistema político. En este sentido, agrega dos referentes que evidencian tanto el interés de consolidarse organizativamente por medio de una mayor conectividad y apoyo entre las organizaciones y los actores sociales relacionados con el agua; como una estrategia de relación con el sistema político que favorece los canales institucionales, por medio de la defensa del derecho humano al agua y las propuestas de regulación o de política, antes que las acciones de tipo contestatario como huelgas, marchas o protestas.

3. Las redes de alianzas en la movilización por el agua en la Cuenca de México

El análisis de las redes de alianzas identifica la percepción de cercanía entre las organizaciones participantes en el estudio de caso y la representa a través de una o varias estructuras relacionales o redes. Las características particulares de estas redes, como su densidad, composición y distribución, revelan la estructura relacional de la movilización, que sustenta procesos como la construcción de significados compartidos y el desarrollo de identidades comunes. De tal forma, el análisis de la redes de alianzas sirve para entender el entramado de vínculos que sustenta el desarrollo y la sobrevivencia de la movilización como un actor colectivo, al estimular y regular un flujo de recursos materiales y simbólicos entre sus participantes.

En este caso, las redes analizadas se configuran a partir de una selección de vínculos de interacción o de valoración entre los actores entrevistados. En este sentido, la primera es la red

general de percepción de cercanía 2005-2009, la cual surge de la combinación de dos subredes: primero, una red de interacciones basada en la realización de acciones colectivas o el intercambio información relevante a la problemática del agua en la región; y segundo, una red de valoración basada en el reconocimiento de alianzas o de apoyos entre los participantes.

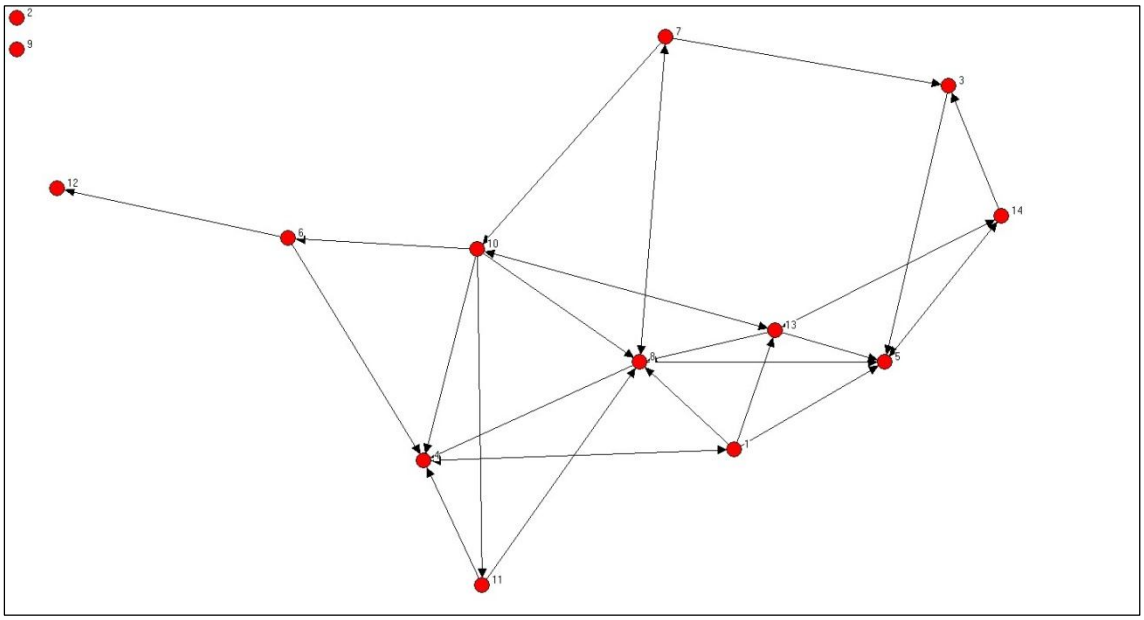
El análisis de estas redes permite determinar, primero, en qué medida las organizaciones configuran una red formal de intercambio en función de su percepción de interacción; segundo, en qué medida existe uno o varios procesos de construcción de identidades compartidas en relación a sus valoraciones mutuas; y tercero, la distribución de los estímulos y las restricciones que la estructura relacional impone a los actores de acuerdo a sus posiciones estructurales.

Los principales resultados de esta sección revelan que al interior de la movilización por el agua en la Cuenca de México se configura tanto una red formal de interacciones como un proceso de construcción de identidades compartidas que interconecta a la gran mayoría de la movilización. Esta conectividad se caracteriza por ser relativamente baja pero suficiente para integrar a casi la totalidad de los participantes en un subgrupo que presenta un grado relevante de homogeneidad en su interior. Esta homogeneidad implica que la estructura relacional tiende a distribuir las oportunidades y las restricciones de forma equitativa entre la mayoría de sus participantes; o en otras palabras, que el grupo de organizaciones favorecidas o afectadas en mayor medida por su posición estructural en la red son tan solo una minoría. Esta mirada al interior de la movilización revela tanto una estructura básica que la articula y la integra, como un proceso de identificación entre sus participantes que favorece la consolidación de un actor social colectivo. De forma adicional, a pesar de tener un gran potencial relacional sin realizar, la movilización cuenta con lo necesario tanto para la puesta en marcha de acciones colectivas dirigidas al cumplimiento de sus objetivos tanto políticos como culturales, como para el fortalecimiento mutuo de sus participantes, basados en una red que garantiza un flujo básico de recursos materiales y simbólicos.

Los análisis puntuales que sustentan estas conclusiones son desarrollados en tres partes: Primero, el análisis de la red general de percepción de cercanía, que engloba tanto la red de interacciones como la de valoración. Con esto, se logra un acercamiento panorámico a la estructura relacional que integra a la movilización. De forma seguida, se analiza cada una de las anteriores redes de forma particular con el fin de evidenciar su aporte específico a la red general.

1. La red general de percepción de cercanía

Grafo 1. Red general de percepción de cercanía 2005-2009



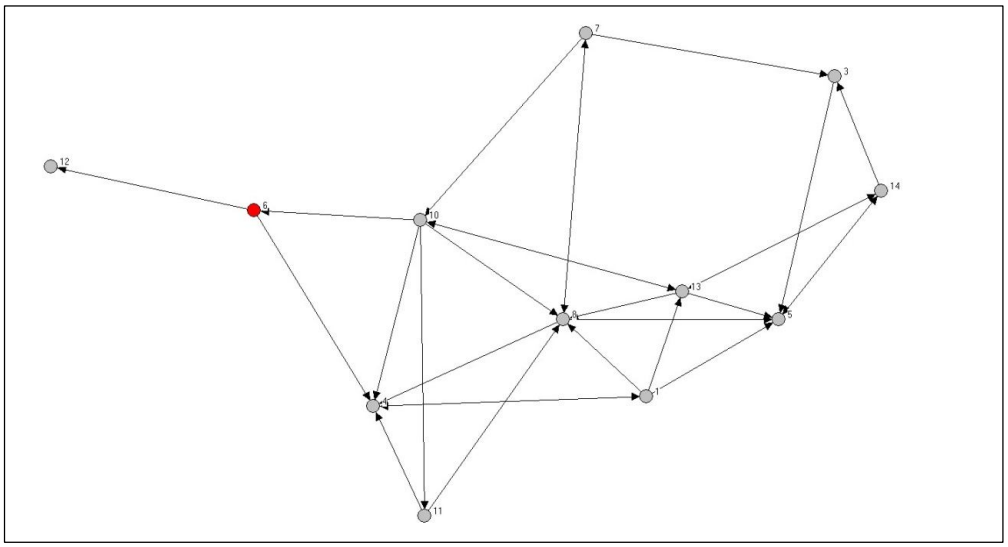
El anterior grafo representa la red general de cercanía, integrada tanto por la red de interacciones como por la de valoraciones, y representa una estructura relacional del grado de integración entre las organizaciones de la movilización. De tal forma, los puntos rojos representan a las organizaciones, mientras que las flechas negras señalan la existencia y la dirección de al menos uno de los vínculos que conforman la percepción de cercanía.

Esta gráfica demuestra la existencia de una red que interconecta a 12 de las 14 organizaciones o, en términos relativos, al 86% de la movilización. La densidad de esta red es del 15% de su potencialidad. Al respecto, la densidad de la red indica la proporción de vínculos existentes en relación al total de los vínculos potenciales; en este sentido, una densidad del 0% significa que no existe ningún vínculo entre los actores en la red, en tanto que una del 100% que cada uno de los actores se encuentran conectado con todo el resto. A pesar del grado relativamente bajo de densidad en la red, lo cual indica un potencial de conectividad latente, alcanza para interconectar a la mayor parte de la movilización.

El grafo anterior también muestra que la red es inconexa pues no integra a la totalidad de sus participantes y, por lo tanto, se divide en tres componentes: dos que corresponden a cada uno de los actores aislados (el no. 2 y el 9) y uno más, integrado por las otras 12 organizaciones. Estos resultados indican que, a excepción de los actores aislados, la movilización no se encuentra dividida en subgrupos y que, por el contrario, configura un subconjunto con un nivel de

integración mayor al de la red en general. En efecto, el componente principal posee una densidad del 20% en comparación al 15% correspondiente para la red en su totalidad.

Grafo 2. Puntos de corte en el componente principal de la red general de percepción de cercanía



De manera adicional, otro método para evaluar la conectividad de la red consiste en identificar los puntos de corte, es decir aquellos actores que al ser retirados o retirarse de la red pueden desintegrarla en dos o más subgrupos. Al aplicar este criterio de análisis al componente principal se encuentra que solo un actor (el no. 6) posee esta cualidad. Lo anterior evidencia que, en términos prácticos, este componente puede mantenerse integrado ante la ausencia o el retiro de casi cualquiera de sus integrantes. El anterior grado representa este análisis, en el cual el punto rojo señala el punto de corte potencial y los grises al resto.

Para finalizar el análisis, la estructura de la red es analizada por medio de los indicadores de centralidad de grado. Estos indicadores revelan un aspecto de cómo la red brinda oportunidades o impone restricciones a sus participantes en función de su posición estructural, es decir, de su lugar en la red. Así mismo, permite determinar el grado de homogeneidad o heterogeneidad en la red al evidenciar cómo se distribuyen o se concentran las oportunidades y restricciones entre sus miembros.

La centralidad de grado se relaciona con la cantidad de vínculos que cada actor posee. Por lo tanto es posible diferenciarla entre la centralidad de grado de entrada o popularidad, es decir qué tantos actores reconocen estar vinculados con un actor en específico; y por otra parte, el grado de centralidad de salida o expansión, que implica qué tantos vínculos declara tener cada uno de los

participantes. Los actores con mayores grados de popularidad y de expansión corresponden a aquellos con las mayores ventajas estructurales en tanto cuentan con más vínculos y, por lo tanto, con más oportunidades de interacción e intercambio que el resto. Desde otro punto de vista los actores con mayores grados de popularidad tienden a tener más influencia en la red por ser los más reconocidos y, en contraste, los actores con mayores grados de expansión tienden a tener la mayor influencia potencial en función de sus múltiples vínculos percibidos (Hanneman y Riddle, 2005).

De acuerdo a lo anterior, se encuentra que la red tiende a ser homogénea, es decir que la mayoría de los participantes en la movilización tienden a recibir oportunidades y restricciones relativamente equivalentes. En efecto, el 64% de los participantes se encuentran en posiciones en las cuales no hay diferencias estructurales significativas. En contraste, el 14% goza de ventajas estructurales con tendencia a un alto nivel de influencia reconocida (popularidad) o potencial (expansión) sobre la movilización; mientras que el otro 21% enfrenta las principales restricciones que implican una muy baja o nula influencia reconocida o potencial.

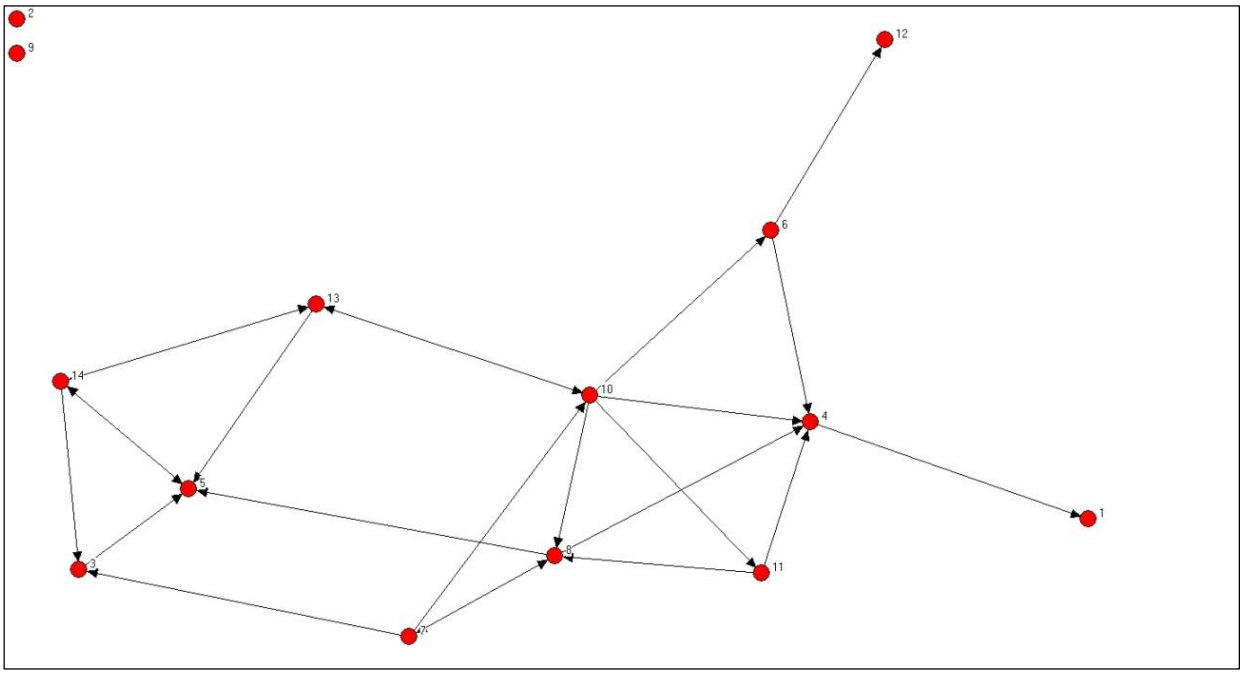
3.2. La red de interacciones: acción colectiva e intercambio de información

La red de interacciones percibidas indica dos aspectos claves para la movilización: primero, en qué medida las organizaciones participantes configuran una red de intercambios en función de su percepción de interacción durante el periodo 2005-2009; y segundo, en qué medida ésta estructura relacional impone restricciones y oportunidades a la interacción al interior de la movilización.

Para la construcción de esta red se tuvieron en cuenta dos tipos de vínculos: uno basado en la participación conjunta en acciones colectivas, y el otro, en el intercambio de información relacionada con la problemática del agua en la región. Aunque estos dos vínculos no abarcan todas las posibilidades de interacción entre las organizaciones participantes, en conjunto representan dos aspectos relevantes para el desarrollo de la acción colectiva como son la concurrencia en actos vinculados a la problemática y el hecho de compartir información al respecto. Así, la red de interacciones basada en estos dos vínculos representa una imagen aproximada del flujo de interacciones en la movilización que permite analizar el desarrollo alcanzado por la red y su impacto estructural sobre las organizaciones participantes y la movilización vista como unidad. A continuación se presenta un grafo que ilustra dicha red, en el cual los puntos rojos corresponden a las organizaciones y las líneas a los vínculos que articulan la

red.

Grafo 3. Red de interacciones 2005 - 2009



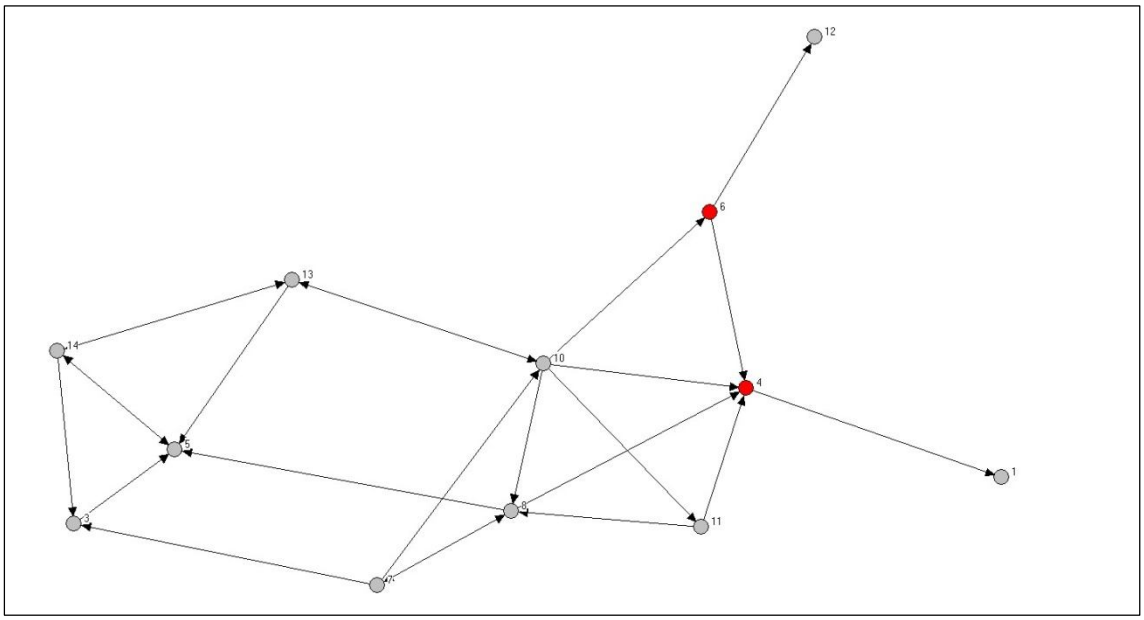
La gráfica anterior evidencia la existencia de una red de interacciones que interconecta a 12 de las 14 organizaciones, es decir al 86% de la movilización. La densidad de la red de interacciones es del 12% de su potencialidad. A pesar de que una densidad del 12% es aparentemente baja, su nivel de integración es suficiente para interconectar en red a la mayor parte de la movilización.

Desde el punto de vista de sus componentes, la red de interacciones es inconexa pues no integra a todos los participantes y en efecto, se divide en tres subgrupos: dos correspondientes a cada uno de los nodos aislados y uno adicional conformado por las 12 organizaciones restantes. El hecho de que la gran mayoría de la movilización (86%) haga parte de un solo componente indica la existencia de un subgrupo con un grado de integración mayor que la red en general. Esto se evidencia con una densidad del 17% para este componente, el cual supera en cinco puntos porcentuales a la densidad de la red interacciones en general (12%). En últimas, esto indica que la mayoría de la movilización se aglutina en un solo grupo sin subdivisiones internas, a excepción de los nodos aislados.

Adicionalmente, de acuerdo a los puntos de corte, se identifica que la red de interacciones tiende un nivel de cohesión aceptable, puesto que solo dos de los 12 nodos (17%) tienen la capacidad de dividir la red; visto de otra forma, cualquier otro actor, del 83% restante, podría retirarse y, aún

así, el componente principal no se dividiría. En el grafo a continuación se ilustra este análisis, en la cual los nodos rojos resaltan los posibles puntos de corte y los grises al resto.

Grafo 4. Puntos de corte en el componente principal de la red de interacciones 2005-2009



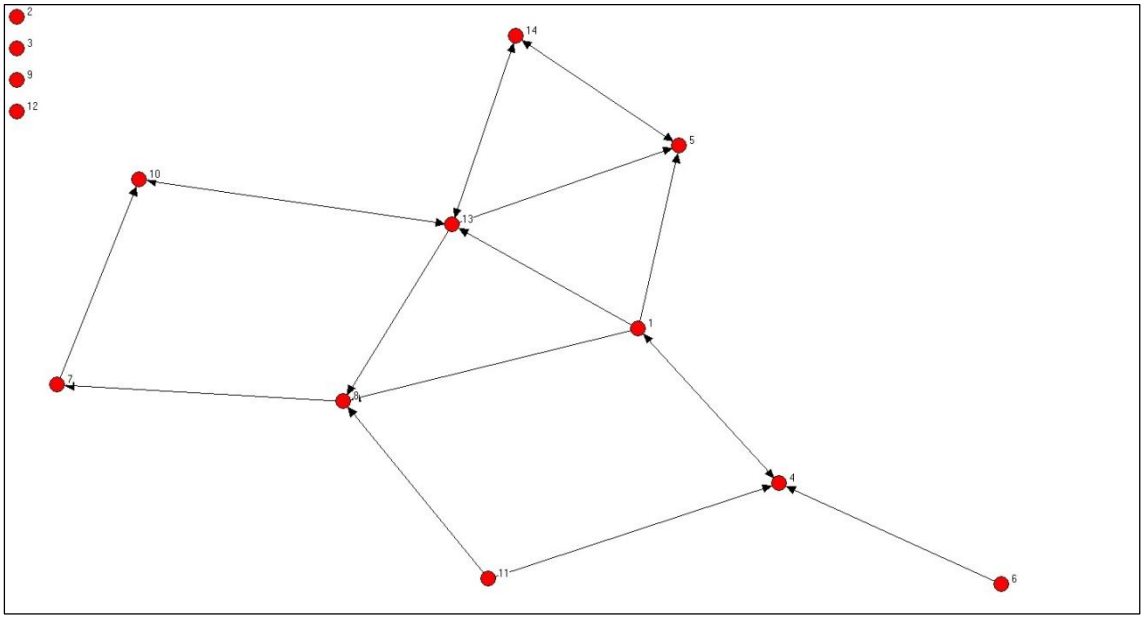
Por último, de acuerdo al grado de popularidad y el de expansión, se encuentra que la red tiende a ser homogénea pues la distribución de las oportunidades y las restricciones tienden a ser equitativa para la mayoría de los participantes de la movilización. De hecho, el 50% de los participantes comparten, con variaciones mínimas, las mismas restricciones y oportunidades; mientras que las mayores ventajas estructurales son para el 21% de los participantes y las principales desventajas son para 29% restante.

3.3. La red de valoraciones: aliados y apoyos

La red de valoraciones resalta dos aspectos importantes para la movilización: primero, en qué medida las organizaciones configuran una red que sustenta los procesos de construcción de identidades compartidas en función de su valoración positiva de otras organizaciones; y segundo, en qué medida ésta estructura relacional impone restricciones y oportunidades a la configuración de identidades comunes al interior de la movilización. Para la construcción de esta red se tuvieron en cuenta dos tipos de vínculos: el primero se deriva de identificar cuáles organizaciones son reconocidas como aliadas, es decir, que representan una relación estratégica dirigida hacia la consecución de objetivos comunes; mientras que el segundo vínculo se refiere a cuáles son reconocidos como apoyos, es decir, como fuentes de recursos morales, técnicos o financieros y que por lo tanto respaldan la capacidad de acción y la continuidad de la movilización. A pesar de

que estos dos tipos de vínculos no agotan los procesos relacionados con la construcción de identidades compartidas son útiles para crear una imagen aproximada de la red de relaciones que les sirve de sustento. El anterior grafo ilustra dicha red, en la cual los puntos rojos corresponden a las organizaciones y las flechas negras a los vínculos que los unen y su dirección.

Grafo 5. Red de valoración positiva 2009: aliados y apoyos



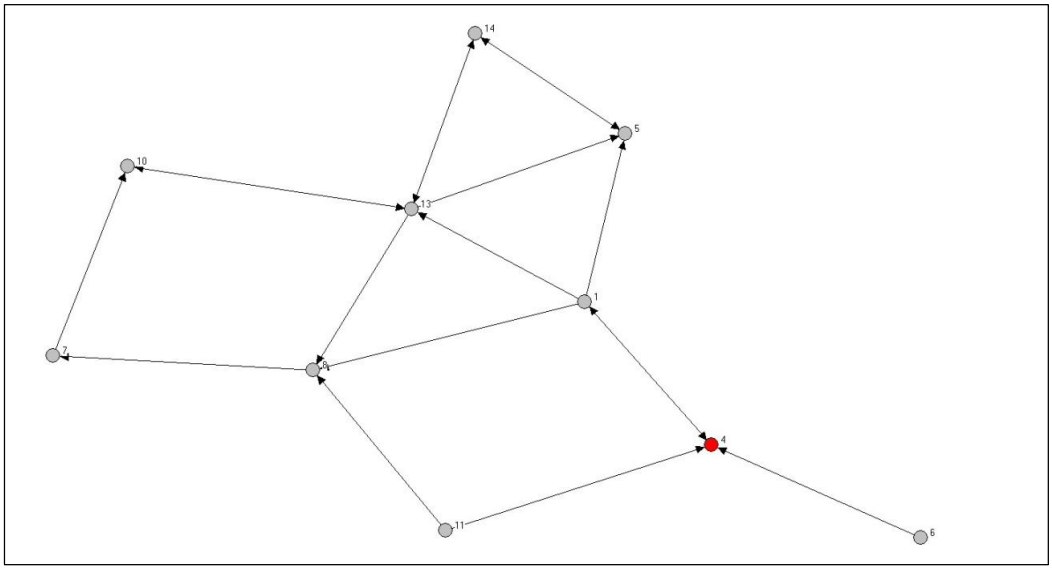
La anterior gráfica evidencia una red de valoraciones que vincula a 10 de las 14 organizaciones, es decir al 71% de la movilización. La densidad de la red de valoraciones es del 9% de su potencialidad, lo cual indica que de los 196 vínculos posibles existen tan solo 18. De igual forma que con la red interacciones, la red de valoraciones presenta una densidad aparentemente baja, no obstante, suficiente para articular una red que integra a la mayor parte de la movilización.

De otra parte, el análisis de componentes indica que es una red inconexa al no integrar a todos los participantes y por lo tanto, se subdivide en cinco grupos: cuatro correspondientes a cada uno de los nodos aislados y otro adicional en el que se encuentran las 10 organizaciones restantes. Dado que la mayoría de la movilización (71%) hace parte de un solo componente, esto señala la existencia de un subgrupo con un grado de integración más fuerte que la red en general en función de sus procesos de identificación. En efecto, la densidad de este componente es del 18%, la cual duplica la densidad de la red en su conjunto (9%). Este resultado implica que la integración de la movilización en función de sus valoraciones positivas tiende a fortalecerse al interior de este subgrupo y que, a su vez, éste contiene a la mayor parte de los participantes.

De forma adicional, a través del análisis de los puntos de corte en la red de valoraciones es

posible confirmar la aparente fortaleza del componente principal. En efecto, desde esta perspectiva se encuentra que solo uno actor tiene la capacidad de fraccionar la red con su ausencia, es decir que, cualquiera de los 10 actores restantes (90%) podría faltar y sin embargo el componente permanecería integrado. En el grafo anterior se representa este análisis, donde en el nodo rojo ilustra el posible punto de corte en el componente y los grises al resto.

Grafo 6. Puntos de corte en el componente principal de la red de valoraciones 2009



De otra parte, en relación a la distribución de la centralidad de grado en la red de valoraciones, se encuentra que la red tiende a ser homogénea en las oportunidades y restricciones que ofrece a la mayoría de sus participantes. En efecto, de igual forma que en la red de interacciones, el 50% de la movilización se encuentra en posiciones estructurales equivalentes que no imponen restricciones u oportunidades significativamente diferentes. En contraste, en los casos extremos, se encuentra que el 21% posee ventajas estructurales leves que eleva su influencia reconocida o potencial; y por último, el 29% se encuentra en posiciones de desventaja en las cuales no tienen ninguna influencia reconocida o potencialidad al respecto.

Anexo 1. Listado de organizaciones participantes en el estudio de caso

1 Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental A.C.

2 Instituto Internacional de Recursos Renovables A.C. – Capítulo México

3 Red Ecologista Autónoma de la Cuenca de México

4 Consejo Consultivo del Agua A.C.

5 Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA)

6 Pronatura México A.C.

7 Presencia Ciudadana Mexicana A.C.

8 Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA)

9 Patronato Prozona Mazahua

10 Red de Acción por el Agua – Capítulo México

11 Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales A.C. (CEJA)

12 Fundación Tlaloc A.C.

13 Guardianes de los Volcanes A.C.

14 Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ)

Referencias

Becerra, M., Sáinz, J., y Muñoz, C., (2006), Los conflictos por agua en México. Diagnóstico y análisis, en *Gestión y Política Pública,* Vol. XV, No. 1, pp. 111-43.

Cirelli, C. & Melville, R., (2000), "La crisis del agua. Sus dimensiones ecológica, cultural y política", en *Memoria, revista mensual de política y cultura,* Cemos, No. 134, p. 26-30.

CNA, (2009), *Consejos de Cuenca,* Consultado en Noviembre 27, en http://www.cna.gob.mx/Espaniol/TmpContenido.aspx?id=26d9178b-f9be-4520-8865-c2b2d8cd8d05|Consejos de Cuenca|0|110|0|0|0

CNA, (2006), *Informe de gestión del agua en México,* Comisión Nacional del Agua, México.

COMDA, (s.f.), "*¿Qué es COMDA?"*, Consultado en Noviembre 18 de 2009, en http://www.comda.org.mx/index.php/ique-es-comda

Cuenca, A., (2009, Octubre 7), GDF pide aumentar las tarifas de agua, *El Universal,* Consultado en Noviembre 15 de 2009, en http://www.eluniversal.com.mx/noticias.html

Diani, M., (2004), Organizations, coalitions, and movements, en *Theory and Society,* Vol. 33, No. 3/4, Jun.-Ago., pp. 281-309.

Eder, K., (1996), *The social construction of nature,* Sage Publications, Londres.

Foro de Agua de los Pueblos, (2009), *Declaración del foro alternativo del agua,* Consultado en Noviembre 18 de 2009, en http://www.aguasustentable.org/NoticiasAS/Declaraci%C3%B3n_Foro_Alternativo_del_Agua.pdf

García, A., (2009, Julio 24), Programa emergente en el DF ante la falta de agua: cada habitante deberá consumir 20% menos, *La Crónica,* Consultado en Octubre 15 de 2009, en http://www.cronica.com.mx/

Giddens, A, (1998), *La constitución de la sociedad: bases teóricas para la teoría de la estructuración,* Editorial Amorrortu.

Hanneman, R., y Riddle, M., (2005), *Introduction to social networks methods,* Universidad de California.

Macnaghten, P., y Urry, J., (1998), C*ontested natures,* Sage Publications, Londres.

McAdam, D., McCArthy, J., y Zald, M., (Eds.) (1999), *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*, Ediciones Itsmo S. A., España.

MAPDER, (2008), *¿Quiénes somos?,* Consultado en Noviembre 18 de 2009, en http://mapder.codigosur.net/leer.php/5065896

Melluci, A., (1999), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, El Colegio de México, México.

Mollard, E., y Vargas, S., (2004), *The participative management of water through basins in México. Lack of experience or final failure?,* Ponencia en el X Congreso Bienal de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Colectiva, 9-13 Agosto de 2004, Oaxaca, Consultado en Noviembre 11 de 2009, en http://en.scientificcommons.org/1544623

Red Vida, (2009), *¿Quiénes somos?,* Consultado en Noviembre 18 de 2009, en http://www.laredvida.org/quienessomos.php

REDLAR, (s.f.), *¿Quiénes somos?,* Consultado en Noviembre 18 de 2009, en http://www.redlar.org/Contenidos/quienes-somos.html

SEMARNAT, (2006), *La gestión ambiental en México,* Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.

Snow, D. & Benford, R., (1992), Master frames and cycles of protest, en Morris, A., & Mueller, C., (Eds.), *The frontiers of social movement theory,* pp. 133-55, Yale University Press.

Snow, D. & Benford, R., (1988), Ideology, frame resonance and participant mobilization, en Klandermans, B., Kriesi, H., & Tarrow, S.,(Eds.), *International social movement research*, Vol 1. Greenwich, JAI Press.

Tarrow, S., (2004), *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política,* 2ª Edición, Alianza Editorial, Madrid.

TLA, (2009), *Tribunal latinoamericano del agua,* Consultado en Noviembre 18 de 2009, en http://www.tragua.com/index.html

Touraine, A., (1995), *Producción de la sociedad*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Zald, M., (1999), Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos, en McAdam, D., McCArthy, J., y Zald, M., (Eds.), *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*, Ediciones Itsmo S. A., España.

Mesa 2. Filantropía y acción solidaria en la historia de México

Filantropía y cohesión social: las instituciones asistenciales en el Estado de México

Gloria Guadarrama Sánchez (El Colegio Mexiquense)

Resumen

La ponencia presenta una visión del desarrollo de las instituciones de asistencia privada en el Estado de México que explica la forma en que se integraron las modalidades principales de participación social, especialmente, la articulación de vínculos que mantuvieron la cohesión entre los individuos y la misión de las instituciones. El punto de partida es una exploración sobre los puntos que condensan la participación de donadores, filántropos y voluntarios en las instituciones de asistencia privada. El análisis sugiere que históricamente se constituyeron tres vertientes de cohesión de la participación de los ciudadanos: las instituciones asociadas a las organizaciones, valores y compromisos con la religión; las vinculadas con el Estado y los principios cívicos; y las de base asociativa ligada a principios solidarios. La cohesión es percibida como resultado de intercambios productivos, generadores de beneficios colectivos e individuales que fortalecen la adhesión de las personas a la misión de las instituciones.

Palabras clave: instituciones de asistencia privada, asistencia social, intercambios productivos, Estado de México.

Introducción

Este texto considera el examen del desarrollo de las instituciones asistenciales desde una óptica que explica la forma en que se fueron integrando las modalidades principales de participación social en la asistencia, mediante la identificación de los vínculos que mantuvieron la relación entre los individuos y la misión asistencial de las instituciones. Es decir, busca explicar cómo y porqué algunas personas particulares participaron con las instituciones dedicadas a ayudar a otros. La ayuda de que se habla no es la de la caridad individual, sino aquella que involucra lazos colectivos y que se sutenta en la relación de las instituciones con su entorno.

El punto de partida es una exploración sobre los puntos de cohesión que han aglutinado la participación social de donadores, filántropos y voluntarios y; de la integración de esa

intervención en una modalidad de protección social que pudo ser identificada como asistencia privada. El análisis centrado en una entidad federativa, el Estado de México, sugiere que, en ese caso, se constituyeron tres vertientes significativas que dieron cohesión a la intervención de los ciudadanos en la asistencia social: las instituciones asociadas a las organizaciones, valores y compromisos con la religión; las instituciones vinculadas con el Estado y los principios cívicos; y las instituciones de base asociativa, relativamente autónomas, vinculadas a principios solidarios y al ejercicio de las libertades individuales. La cohesión es percibida como el resultado de intercambios productivos generadores de beneficios colectivos e individuales que fortalecen la adhesión de las personas a la misión de las instituciones. Los resultados son indicativos de que tales formas de participación han estado insertas en la combinación, la conciliación y el intercambio de intereses de diversos actores sociales, y no exclusivamente ligadas a los propósitos filantrópicos y solidarios de la ayuda social.

Etapas y vertientes en el desarrollo de la participación social en la asistencia

El establecimiento de una institución de asistencia, su permanencia y su trascendencia, requieren de un conjunto de esfuerzos en el que se combinan motivaciones, recursos y acciones dirigidas a propósitos determinados, generalmente asociadas al bienestar de otros. En ese sentido, las instituciones que ocupan el espacio de la asistencia pueden ser vistas como empresas colectivas que lograron convocar y adherir voluntades individuales, en un esquema de relaciones provisor de los recursos que sustentaron su funcionamiento.i A lo largo de la historia de nuestro país las instituciones asistenciales han enarbolado la intención general de ayudar a los pobres y desvalidos; no obstante, las formas de ayudar han sido distintas en sus fines, en los tipos de ayuda, en su organización institucional, en las relaciones que han tejido con su entorno, y han concertado de diversas maneras, por diferentes razones, la participación de los ciudadanos con sus causas.

La mayoría de los estudios sobre la asistencia social coinciden en considerar cuatro etapas que marcan distinciones en la práctica y el desarrollo de las instituciones asistenciales mexicanas: la etapa colonial, que se identifica por sus vínculos con la Iglesia católica y el ejercicio de la caridad cristiana; la etapa de la separación entre la beneficencia pública y privada, que considera la secularización de la beneficencia y la constitución legal de la participación privada; la etapa de la revolución que aglutina distintas corrientes de pensamiento sobre la justicia y los derechos sociales y, la etapa constitutiva de los sistemas de seguridad social, que se inicia en la década de

los cuarenta y finaliza en los años ochenta. Una etapa distinta se abre al finalizar el siglo veinte, cuando tiene lugar un resurgimiento de la asistencia privada, movimiento que se acompaña de la difusión de las ideas sobre la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad frente a los problemas sociales.ii Aún cuando el conjunto de relaciones que sustentan las modalidades de cohesión individual y colectiva en torno a las instituciones, no se circunscriben en una temporalidad particular, su ubicación en esos periodos permite situarlas en su contexto histórico.iii En los apartados siguientes se examina el devenir de la participación social en la asistencia durante las dos primeras etapas correspondientes a la Colonia, la Reforma y el Porfiriato, con el propósito de identificar las vertientes de participación social, así como su convergencia en algunas de las formas de cohesión social que marcan la intervención de individuos, grupos y organizaciones civiles en la asistencia contemporánea.

I. La cohesión asociada a la religión

Históricamente, México ha sido un país predominantemente católico, razón por la que la asistencia y las diversas formas de ayuda a la pobreza han estado tradicionalmente asociadas con la religión. A partir de la colonización española y hasta los tiempos de la independencia, los habitantes de la Nueva España asumieron el deber de ayudar a los pobres, mediante la caridad y a través de su participación con las órdenes y las asociaciones religiosas que impulsaban el ejercicio de los principios cristianos. Las más importantes instituciones de la beneficencia en el México colonial fueron fundadas por los frailes y por personas piadosas, creando establecimientos inspirados por la fe; los cuales tenían entre sus objetivos evangelizar a los indios y preservar el orden social que se mantenía mediante una acentuada separación de las clases sociales. Así, los primeros hospitales y albergues para pobres y niños abandonados fueron establecidos por los misioneros. Lo notable es que estas obras se hicieron con gran visión y generosidad puesto que los frailes, además de convocar las donaciones de la nobleza española y de los acaudalados terratenientes, invertían recursos provenientes de su propio peculio.iv

Las instituciones caritativas acrisolan las distintas vertientes por las que habría de desarrollarse la beneficencia durante la Colonia: las instituciones del socorro para huérfanos, ancianos, viudas y enfermos, a quienes se procuraba en hospitales, asilos y hospicios fundados por las órdenes religiosas y por algunos españoles o criollos acaudalados; las hermandades que apoyaban cooperativamente las necesidades de sus miembros; las casas de apoyos y préstamos en dinero para los necesitados, mediante garantías prendarias; y, finalmente, las obras de auxilio

identificadas por la pertenencia a comunidades particulares y pueblos. Destaca también su base asociativa, pues resolver esos problemas no se veía como una responsabilidad del gobierno virreinal, ni de la Iglesia, sino de quienes se reunían para realizar una tarea común. La sustentabilidad y la misión de estas instituciones estuvo entonces sutentada en un conjunto de relaciones en las que se implicaron recursos y beneficios para quienes en ellas participaron.

Intercambios productivos que sustentan la misión de las instituciones coloniales

En el territorio que hoy es el Estado de México, como en el resto del país, las obras caritativas y la fundación de instituciones benéficas estuvieron vinculadas a la acción evangelizadora de las órdenes religiosas. Entre los primeros registros se asienta la fundación por Fray Pedro de Gante, en Texcoco, en 1523, de la primera escuela en América, donde también se veía por la curación y el asilo de pobres y desvalidos; esta institución es el servicio asistencial más antiguo que se estableció en las tierras conquistadas. Interesa aquí destacar la forma en la que este tipo de instituciones tejía un conjunto de relaciones que al tiempo que les daban sustento caritativo, cumplían con objetivos educacionales y de propagación de la religión.

Los franciscanos, la primera de las órdenes religiosas en arribar al nuevo mundo, fundaron hospitales que brindaban auxilio a los indígenas. En esos establecimientos se atendía a los trabajadores de las minas, haciendas e ingenios azucareros; también se recogía a los hijos de españoles e indias que hubieren sido abandonados, cumpliendo con los preceptos religiosos y con las cédulas y ordenanzas de los monarcas españoles. Los hospitales, casas de pobres, albergues para caminantes, orfelinatos, asilos o enfermerías fueron las primeras instituciones de ayuda que recibían los fondos y donativos de particulares y que se sustentaban en la asociación de voluntarios y fieles piadosos.

En lo que fue más tarde la intendencia de México, la orden franciscana fundó conventos-parroquias en los que se practicaba la caridad sostenida por las donaciones de los fieles, entre los que se cuentan los conventos de: Texcoco, Jilotepec, Cuautitlán, Chalco, Tlalnepantla, Tultitlán, Ecatepec, Acambay, Amanalco, San Mateo Atenco y Calimaya, lo que muestra que su red era muy extendida. Fueron también los franciscanos quienes trabajaron con abnegación, casi desde el principio de la conquista, la evangelización en el valle de Toluca, tarea que recibió un fuerte impulso con la llegada, en el año de 1540, de Fray Andrés de Castro, a quien se dio el nombre de "Apóstol de los Matlazincas". Andrés de Castro fue el primero de los misioneros en aprender la lengua matlazinca y destacó por el auxilio caritativo brindado a los indios de los pueblos de

Toluca. Diversos testimonios narran la forma en la cual procuraba recoger a los miles de indios que vivían en despoblados y los llevaba a formar sociedad y habitar en pueblos y ciudades, procurando por su bienestar, por lo que los indios acudían a él en todas sus necesidades (Salinas 1927).

Las instituciones fundadas por los misioneros recibían el apoyo de la corona o de la Iglesia, y también donativos de particulares, pero quedaban naturalmente adscritas al control eclesiástico y sus bienes eran integrados como patrimonio de la Iglesia. Al valle de Toluca llegaron además de los franciscanos, los carmelitas, los mercedarios y los juaninos. Éstos últimos fundaron en 1625, en Toluca, el Hospital de San Juan de Dios, empresa para la que recibieron los donativos de un rico hacendado Don Antonio de Sámano y Ledesma.v

De acuerdo a testimonios dejados por los propios misioneros, la finalidad de los establecimientos caritativos era primeramente la evangelización y el fortalecimiento de la fe católica, principios que respondían a la formación religiosa de las órdenes monásticas; aunque significaban también la provisión de recursos materiales para los conventos e iglesias, y particularmente, concretaban el poder y la posición de las órdenes religiosas ante los afanes de dominio de la iglesia secular. Debe notarse que los ciudadanos mantenían fuertes lazos con las organizaciones religiosas, ya que beneficios económicos, posiciones sociales y bienes espirituales eran el resultado de las relaciones en las que la religión era el centro. Otro punto en el cual se anudaban las formas que asumía la caridad eran los frecuentes conflictos entre los españoles y criollos que buscaban apropiarse de las tierras y del trabajo de los indios, así como la resistencia de los grupos indígenas al despojo y a las imposiciones de la colonización. Baudot, quien realizó un estudio exhaustivo de textos y testimonios sobre la orden franciscana en México, nos ilustra sobre la utopía de los franciscanos para edificar una sociedad amerindia cristiana, para lo cual expandieron sus monasterios en las ciudades más importantes del país. En la búsqueda de esa utopía, los franciscanos se enfrentaron constantemente con las autoridades civiles y eclesiásticas. Como parte de esos enfrentamientos, entre las acusaciones hechas contra los franciscanos se refiere, que habían reunido en sus monasterios a los señores principales de esta tierra y a sus hijos chiquitos y que con ello estaban apoderándose de esta tierra y no obedecían a “Su Majestad” (Baudot, 1990: 52). Tales testimonios permiten suponer que las obras caritativas no tenían como único fin el alivio de los pobres y desamparados, sino que cumplían un papel importante en las complejas relaciones entre los distintos sectores que lucharon por las posesiones y por ejercer su

dominio durante la Colonia y, probablemente, incidían en el control del orden social y de la resistencia de la población autóctona. Por su parte el clero secular contaba también con una extensa y fuerte organización parroquial que se encontraba bajo el control de los obispos; en las parroquias al igual que en los conventos se realizaban obras caritativas con la contribución de las limosnas y donativos privados; los dignatarios eclesiásticos y la nobleza fungían como patronos y benefactores de los hospitales, hospicios, albergues y establecimientos de ayuda.

En términos de los lazos que mantenían la contribución de los ciudadanos con las instituciones caritativas; si bien se puede considerar que los establecimientos de beneficencia respondían a los principios de la compasión y la caridad cristianas, mismos que formaban parte de la formación religiosa y del sistema de creencias de los misioneros y de los habitantes del México colonial; es sabido que para los conquistadores, como para los ricos terratenientes, fundar y apoyar una institución caritativa podía significar el logro del más alto status social y asegurar los derechos para que los miembros de la familia pudiesen ser reconocidos socialmente y ejercieran poder por su patronazgo. De acuerdo con lo que señala Edith Couturier, el prestigio y el poder que las caridades vertían sobre las familias fueron aspectos significativos de la filantropía colonial, porque involucraban derechos para proponer dotes, lugares preferentes en las iglesias y actos públicos y ritos funerarios lujosos y elaborados; tales privilegios podían además asegurarse para los descendientes y parientes (Couturier, 1995: 126). Otras fuentes (Zárate, 2000) conducen a considerar entre los elementos que dieron cohesión a la caridad privada la concepción compartida del sufrimiento, la pobreza y su alivio como medios para alcanzar la salvación de las almas; las obras caritativas eran mecanismos que desde la vida terrenal podían poner a los pobres y a sus donantes en el camino de la salvación. Tales convicciones eran un soporte para las obras de beneficencia porque alentaban que los novohispanos, al tiempo que cuidaban tener un lugar reconocido entre sus coterráneos, mitigaran su conciencia por las brutalidades e injusticias que caracterizaban a esa sociedad basada en la explotación y profundamente dividida por diferencias de origen, patrimonio y raza. Tampoco puede dejar de notarse que la caridad era seguramente indispensable para mantener el orden social, mitigando los levantamientos y rebeliones de los indios ante la opresión y la barbarie que acompañaron la conquista y la colonización.

Cuadro 1

INTERCAMBIOS PRODUCTIVOS QUE SUSTENTAN LA MISIÓN DE LAS INSTITUCIONES ASISTENCIALES.	
ETAPA COLONIAL	
Órdenes religiosas y clero secular.	**Autoridades civiles, eclesiásticas y sociedad novo-hispana**
• Evangelización y fortalecimiento de la fe católica. • Ejercicio de las virtudes de la caridad cristiana. • Los recursos para la beneficencia fueron parte del patrimonio y las propiedades de la Iglesia. • Provisión de recursos para los conventos y parroquias. • Poder y posición de las órdenes religiosas y de la iglesia secular.	• Orden y estratificación social. • Reconocimiento y prestigio social. • Sustentar las relaciones jerárquicas basadas en la posición y el rango. • Alivio a necesidades de protección social. • Alivio a la pobreza y la indigencia.

Otras instituciones de beneficencia fueron los colegios que funcionaron como albergues para los indios, los cuales se constituyeron en centros de educación y evangelización. Los jesuitas establecieron el Colegio de San Gregorio y el de San Martín de Tepotzotlán; los franciscanos el Colegio de Santiago de Tlaltelolco, al que acudían indígenas de Tezcoco, Toluca y Cuautitlán, (Herrejón, 1985: 60). Se conoce que los colegios recibían las aportaciones regulares de algunos de los ciudadanos notables y adinerados, formando un patrimonio al que se sumaban réditos, legados y herencias.

En el panorama de la beneficencia, estas instituciones podían ser ejemplo de la compasión cristiana, así como centros de formación y difusión de la doctrina cristiana. Los lazos que mantenían unida a la sociedad en torno a la misión que cumplían, tenían que ver con la dedicación religiosa y con su rectoría en la vida social, que convocaban el respaldo y la confianza de los fieles.

Recursos y relaciones que sustentan la beneficencia durante la colonia

Con la influencia de las ideas de la ilustración, ya en el siglo XVIII, se establecieron en el país nuevas fundaciones caritativas que estuvieron menos involucradas con la evangelización y más inmersas en lo que entonces fue llamado filantropía o el cuidado de nuestros semejantes necesitados, vocación de interés por el hombre inserto en lazos comunitarios. Entre estas instituciones se cuentan los hospicios y las casas de niños expósitos, establecimientos a los cuales eran canalizados algunos de los numerosos pobres que poblaban la antigua intendencia de México. Si bien no se sabe con exactitud, cuántos establecimientos de esa naturaleza funcionaron durante la colonia en lo que hoy es el territorio mexiquense, sí existen testimonios que acreditan que algunos pobres eran enviados al hospicio de la ciudad de México (Padilla, 1995). Después, ya en el México independiente, los pobres y vagos eran remitidos al hospicio de pobres que funcionaba en esta capital y también cumplía esas funciones la denominada "casa patriótica", donde se recluía y albergaba a los menesterosos y a quienes no acreditaban ocupación.vi En esos establecimientos se promovía la integración de comités de caridad o de juntas de protección en los que participaban ciudadanos considerados ejemplares.

Todas estas instituciones deberían ser capaces de formar a sus asilados para que pudiesen desarrollar un modo honesto de vivir, pues los ciudadanos concebían la vagancia como una amenaza y pensaban que la indigencia podía ser fruto de la pereza o del desorden, por lo que era importante que la ayuda se brindara solamente a los verdaderamente necesitados, asegurando que las donaciones llegaran a los pobres que la merecieran. Se estimaba entonces necesario crear casas de asilo y corrección en que pudiesen quedar encerrados todos los que pedían limosna por las calles (AHEM, c483, 1840, vol. 1, exp. 2).

En las referencias citadas se puede notar la forma en que las relaciones que anudan la participación de los benefactores privados tiene que ver no solamente con sus motivaciones religiosas o sus virtudes morales, sino con el cuidado de su propio patrimonio y su posición social, concepciones insertas en una percepción más amplia de los males sociales que concebía la pobreza como una lacra que podía ser extirpada en aras del orden social (Padilla, 1995:12, 13). Con esos elementos es posible identificar las formas de cohesión como tipos de adhesión adscriptiva y de intereses: la primera de ellas se percibe generada como resultado de la estructura social y la segunda sería el resultado de la procuración de intereses particulares.

Dentro de un esquema distinto de relaciones, las cofradías también fueron instituciones benéficas en las que los habitantes de la Nueva España participaron a título particular. Surgieron en el siglo XVI, durante los primeros años de la actividad misionera, inspiradas por los ideales cristianos, y prevalecieron como parte importante de la organización social colonial hasta el siglo XVIII. Las cofradías eran asociaciones de seglares cristianos que promovían la fe católica, la acción colectiva y prestaban ayuda solidaria; por eso eran elementos esenciales de la cohesión social comunitaria. En las cofradías descansaba la organización de las fiestas religiosas: misas, bautizos, bodas, aniversarios y procesiones; su papel también era crucial como otorgantes de créditos que apoyaban la economía de los habitantes de la comunidad. Sus ingresos provenían de cuotas, donaciones, y de las actividades que realizaban; inclusive podían ser vistas como empresas económicas que mantenían obligaciones sociales, como ayudar a los hospitales y hacerse responsables del sostenimiento de las parroquias; no obstante, su función más importante, como lo atestigua Bechtloff, fue la del préstamo de fondos para operaciones a plazo.vii

En la región que rodeaba a la ciudad de México y que forma gran parte del actual Estado de México funcionaron muchas cofradías, entre las que pueden contarse las de las cabeceras de: Otumba, Teotihuacan, Sultepec, San Pedro Texcupilco, Real de Zacualpan, Malinaltenango y Chautla, Tenango y Temascaltepec (Bechtloff, 1996: 224). Por lo que se refiere a la ciudad de Toluca, asegura Agustín de Vetancourt que había en 1796 ocho cofradías y que todas mandaban cantar una misa cada mes y, además, celebraban anualmente su fiesta, (citado en Salinas, 1927: 77). Otras fuentes refieren que en el convento carmelita de la Ciudad de Toluca se formaron en 1711 y 1713 hermandades que agrupaban a muchos feligreses. Las cofradías constituyen un claro ejemplo de la forma en la que las obras de beneficencia eran también generadoras de valor económico: algunas de esas formas de ayuda social financiaban a los donantes, aumentaban el patrimonio de la Iglesia y beneficiaban con sus favores a los pobres.

Para los propósitos de este análisis resulta importante destacar que en la integración paulatina de la vertiente de mutualidad que aglutina la participación ligada a la religión, confluían un conjunto de intereses, entre los que se encontraban los de evangelización, poder económico y control político, tanto del clero secular, como de las órdenes religiosas; las ganancias en términos de status, poder y prestigio de españoles y criollos, así como los intereses de la Corona, del gobierno virreinal y de la nobleza por asegurar y mantener el control sobre la Colonia. Así, la caridad convenía a la Iglesia, al gobierno virreinal y a la aristocracia novohispana, al tiempo que también

beneficiaba a los pobres. Esa combinación de intereses y beneficios se concretó en las relaciones que sustentaban los establecimientos de caridad a través de benefactores, patronatos y juntas de beneficencia que administraban y promovían los recursos con los que se atendían las necesidades de la pobreza. Es probable que la confluencia de intereses sentara también las bases de equilibrio que permitieron la continuidad histórica de la presencia de la participación privada ligada a la religión; la cual posteriormente asumiría modalidades institucionales distintas influidas por la secularización y el laicismo del Estado liberal.

Cuadro 2

ARREGLO PROVISOR DE LOS RECURSOS DE LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA.
ETAPA COLONIAL
• Los recursos son parte del patrimonio de la Iglesia Católica. • Origen: aportaciones de las órdenes religiosas; gobierno virreinal; Corona; aristocracia española; nobles y acaudalados ciudadanos novo-hispanos; donaciones y limosnas de los fieles; de los réditos de préstamos brindados por hermandades e instituciones prendarias. • Los puntos de cohesión se asocian a la Iglesia como centro de poder económico, político y social; al sistema de creencias y a los principios de la caridad cristiana; a la búsqueda de reconocimiento y prestigio social.

II. La cohesión asociada al compromiso cívico

Desde principios del siglo XVIII comenzaron a tomar fuerzas las ideas de que era necesaria una mayor intervención de Estado en las tareas asistenciales, lo que finalmente ocurrió con el movimiento de separación entre la Iglesia y el Estado; ese movimiento, estrechamente ligado a la conformación del Estado liberal mexicano, desplazó a la Iglesia como el centro de cohesión de la ayuda a los desposeídos, transfiriendo al Estado, mediante la secularización de los establecimientos de beneficencia, las responsabilidades del socorro a la pobreza. Comenzó así un proceso de integración social arraigada en compromisos cívicos que determinó la constitución de ámbitos propios para la beneficencia pública y privada. Por su importancia política, el Estado de México fue de los primeros en impulsar la secularización de la beneficencia.

Al asumir el gobierno el control de la beneficencia, la participación necesaria de los particulares en los establecimientos de caridad pudo ser vista como una encomienda y como una colaboración

generosa para el bien del país. En ese espíritu, los ciudadanos virtuosos y filántropos recaudaban donativos y se integraban a las juntas rectoras de los establecimientos y a la administración de los mismos, por lo que apoyaron y legitimaron la intervención gubernamental en la beneficencia. El espíritu cívico, el patriotismo y la probidad moral se destacan como motivaciones que impulsan a los agentes privados a sumarse a los esfuerzos del gobierno. La conformación gradual de esta vertiente de participación no significó la desaparición de las instituciones y organizaciones asociadas a la religión, que se transformaron con los cambios sociales que vivió el país en el siglo XIX, manteniendo su presencia e influencia en el desarrollo de la asistencia privada.

Intercambios productivos que sustentan la misión de las instituciones durante la Reforma

La secularización de la beneficencia trajo consigo formas distintas de cohesión que articularon la participación social con las instituciones. En la esfera de prestigio otorgado a la colaboración de los ciudadanos con las tareas de beneficencia, se inscribieron las juntas de beneficencia que en el Estado de México administraron y reorganizaron instituciones asistenciales. Así, en el Hospicio de Pobres, fundado en 1872 por el Gobernador Alberto García, se contempló un papel importante para la Sociedad Artístico Regeneradora: los hospicianos recibirían educación y un oficio en la escuela y talleres que tenía a su cargo la asociación. El hospicio era financiado con fondos provenientes de impuestos a las herencias directas o transversales, presupuesto estatal y con donaciones y legados de particulares (Padilla, 1993). En la misma forma, el Hospital de Maternidad e Infancia, fundado en septiembre de 1889, por la esposa del gobernador Villada, consideraba una Junta de Beneficencia responsable de la administración integrada por personas honorables. La Gota de Leche, que abrió sus puertas en 1896, fue una de las primeras instituciones en brindar ayuda externa a la infancia, recibía fondos gubernamentales y donaciones particulares, y era administrada por personal pagado por el gobierno y personal voluntario; en el caso de la Correccional de Toluca, el papel de la Sociedad Artístico Regeneradora fue importante en promover su establecimiento y sus programas correctivos.

La función de las instituciones consistía básicamente en socorrer, auxiliar y corregir a pobres desamparados; de acuerdo con los testimonios recopilados por Padilla (1993: 39), los objetivos declarados del Hospicio de Pobres consideraban “dar pan, albergue, vestido, educación y capacitación para el trabajo”. Con la intención de “desterrar la ignorancia y la ociosidad”. Las funciones de las juntas de beneficencia eran las de ocuparse de la dirección y economía de los establecimientos, recibir limosnas, donaciones o legados y canalizarlos a la administración.

En el tejido de las relaciones que comienza a sustentar la provisión de recursos para la beneficencia, puede advertirse que convenía al gobierno administrar la beneficencia estableciendo vínculos con los sectores privados, porque se fortalecía fijando límites al poder de una Iglesia en lucha permanente por recobrar sus privilegios; simultáneamente la responsabilidad estatal pudo ser paulatinamente configurada en tanto el Estado —que entonces carecía de recursos— podía procurar brindar algún alivio a la indigencia. De ese modo se dio comienzo a un arreglo entre el sector estatal y los agentes privados, en el cual el Estado podría, en lo sucesivo, actuar como elemento central de los equilibrios entre las restricciones y los incentivos que fijaron límites a la intervención privada.

Cuadro 3

INTERCAMBIOS PRODUCTIVOS QUE SUSTENTAN LA MISIÓN DE LAS INSTITUCIONES ASISTENCIALES.	
ETAPA DE LA REFORMA	
• Separación de la Iglesia y el Estado. • Secularización de la beneficencia. • Beneficencia Pública. • Búsqueda de legitimidad por parte del gobierno. • Difusión de principios del liberalismo. • Reconocimiento social a la contribución de ciudadanos distinguidos e interesados en el progreso. (ideas positivistas) • Las instituciones asociadas a organizaciones religiosas continúan con reconocimiento como asociaciones seglares.	• Consenso paulatino de la separación de los ámbitos religioso y civil. • Aceptación de la necesidad de establecer redes cooperativas para la protección de los trabajadores. • Afanes de progreso (ideas positivistas). • Surgimiento de asociaciones autónomas vinculadas a grupos de poder. • Inicio de la industrialización. • Transformación de la organización económica • Legitimación y hegemonía del Estado sobre la iglesia.

Cuadro 4

ARREGLO PROVISOR DE LOS RECURSOS DE LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA.
ETAPA DE LA REFORMA
• Los recursos son parte del patrimonio de los gobiernos se combinan con aportaciones y administración de agentes privados. • Los recursos e incentivos a la participación privada son escasos. • Origen: aportaciones del Estado; cuotas por servicios prestados; aportaciones de ciudadanos distinguidos; formas cooperativas para servicios incipientes de seguridad social. • Los puntos de cohesión se asocian al fortalecimiento del Estado como centro de poder político y la gradual aceptación de principios del liberalismo.

III. La cohesión solidaria

Durante la segunda mitad del siglo XIX la separación de los ámbitos político, religioso y civil, alentó la formación de numerosas asociaciones que funcionaron como sociedades mutualistas, juntas patrióticas, logias masónicas, sociedades artísticas y culturales. En su conjunto, formaban parte importante de la vida social de los mexicanos, animadas por un cierto espíritu de humanismo cristiano, que más que oponerse a la religión comenzaba a sembrar ideales de progreso sustentados en un compromiso cívico y solidario más igualitario (Bastián, 1988). La función de las sociedades de socorros mutuos era auxiliar a la familia cuando no había trabajo; cuando los asociados caían enfermos o morían, viudas, hijos y padres ancianos tenían la posibilidad de recibir algún socorro.

Algunas de las sociedades benéficas que emergieron en el estado de México en ese periodo tuvieron ese carácter de sociedades cooperativas y de ayuda promovidas por la libre asociación de sus miembros; en virtud de que las aportaciones de los socios se encaminaban, en ocasiones con apoyo del gobierno, a la protección de huérfanos y viudas, y también a promover la educación y la salud. Con esos fines en 1862 se fundó en Toluca la Sociedad Filantrópica de

Auxilios Mutuos, presidida por el doctor Miguel Licea, que tenía como objetivo auxiliar a los miembros en sus necesidades graves; los socios pagaban cincuenta centavos de cuota y si moría alguno de ellos la asociación pagaba los gastos de entierro y, de permitirlo sus fondos, se procuraba atender la educación y subsistencia de los huérfanos hasta los quince años (Garrido, 1883).

Otro tipo de instituciones auspiciadas por particulares surgió para cuidar de prevenir la relajación moral, la ignorancia y el ocio; es el caso de la Sociedad Católica de Tenango, constituida en 1872, la que acudió al gobierno estatal solicitando ayuda para solventar los gastos de las tareas de caridad;viii también la Casa Asilo para los Niños Expósitos, fundada en Toluca en 1885, que tuvo entre sus finalidades *"[...] libertar a algunos niños de la muerte y el abandono y evitar los crímenes de infanticidio que con frecuencia se cometen por los padres que tratan de evitar sus alumbramientos" (Albíter, 1991:172).* El establecimiento había surgido por iniciativa de otro grupo, la Sociedad Artístico Regeneradora, asentada en esta ciudad, que se integró con artesanos pobres de diferentes oficios y contó con el apoyo de las autoridades estatales, las cuales le proporcionaron un local en el edificio que ocupaba la Dirección de Beneficencia Pública del Estado, así como un subsidio anual de dos mil pesos.ix Los propósitos de la asociación, que se instaló formalmente el 25 de octubre de 1871, era impulsar la industria, las artes y los oficios, para lo cual fundó una escuela de primeras letras que buscaba también capacitar a los alumnos en el desempeño de un oficio, (Padilla, 1993; Bringas 1985). Se propuso también reunir fondos mediante las aportaciones de los socios y la recolección de donativos tanto en dinero como en especie, para la protección de los hijos de los socios y otros pobres. En 1904 se estableció en Toluca una sociedad mutualista, económica y fraternal, de trabajadores de todos los ramos, con la denominación de Gran Club de Obreros Mexicanos que buscaba la protección para sus asociados y que promovía el mejoramiento de la dignidad de los obreros a través del auxilio mutuo y del establecimiento de una caja de ahorros. Las asociaciones mutualistas constituyeron un antecedente importante para el establecimiento posterior de las instituciones de seguridad social y un incentivo para hacer realidad los derechos cívicos.

Intercambios productivos que sustentan las instituciones asistenciales del Porfiriato.

En el carácter de las instituciones asistenciales de la segunda mitad del siglo XIX se aprecia un doble sesgo, por una parte el de sociedades benéficas cuya ideología parece asociarse con fines humanitarios y caritativos, por la otra, la incorporación de ideas de prosperidad nacional y

beneficio común, relacionadas con una orientación filantrópica y de interés comunitario. Entre los aspectos que impulsan la adhesión de los ciudadanos a las causas de las instituciones, se observan los beneficios de protección que obtenían los socios mediante sus aportaciones; así como la percepción compartida de que se avanzaba hacia una sociedad moderna. Tal como lo advierten Bastián y López Ponce, este tipo de asociaciones marcaron el nacimiento de una nueva sensibilidad política centrada en el individuo democrático y en el ciudadano como objeto de la vida política (Bastián, 1968; López Ponce, 1994).x

En la integración gradual de esa corriente que articula las formas asociativas independientes, no están ausentes los apoyos y la influencia el Estado; se nota que en la conformación del Estado liberal mexicano, tuvo relevancia no solamente el hacerse cargo de las instituciones de beneficencia, anteriormente bajo el control del clero; sino auspiciar y estimular la participación de grupos y asociaciones solidarias interesadas en la reciprocidad y el bienestar comunitario.

El reconocimiento legal de la beneficencia privada

En nuestro país el antecedente jurídico más importante para la participación de los particulares en la asistencia y para la constitución de su sistema de reglas, fue el establecimiento de la Junta de Beneficencia Privada, previsto en la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, decretada por el presidente Porfirio Díaz el 7 de noviembre de 1899. Esa primera legislación considera legítima la constitución de un ámbito distinto al de la intervención estatal, suceso que marca el reconocimiento de la sociedad y del gobierno a la participación privada en la beneficencia.xi

En ese conjunto de reglas para los actores públicos y privados que se ocuparon de asistir a los menesterosos, vale la pena notar que se consideró la participación de los particulares como generosa y buena para las nobles causas de ayudar a los pobres y que en esa virtud se contemplaron exenciones y franquicias en los impuestos. Esas medidas también fueron vistas como un privilegio importante que solamente podía ser autorizado por el presidente de la República. El respaldo a la ley puede explicarse en la conciliación de posiciones antes en conflicto y en los beneficios que podía reportar a quienes tenían intereses invertidos en la beneficencia.

La repercusión de la legislación nacional sobre la beneficencia privada en las entidades federativas fue muy lenta. En el caso del Estado de México no se reconoció hasta 1912 la necesidad de contar con una legislación propia, la que pudo concretarse con la expedición de la

Ley de Beneficencia Privada promulgada el 8 de Junio y, en diciembre de ese mismo año, con el establecimiento de la Junta Estatal de Beneficencia Privada.

> *En la Ciudad de Toluca a los 16 días del mes de Diciembre de 1912, reunidos en el despacho de la casa núm. 13 de la calle Porfirio Díaz, los ciudadanos Dr. Juan Rodríguez,, Manuel Campos Mena, Lic. Carlos A. Vélez,, Alejandro Pliego, y Farmacéutico Rafael Araujo, los tres primeros miembros propietarios de la Junta de Beneficencia Privada del Estado de México y los dos últimos suplentes de la misma corporación, con el fin de proceder a la instalación respectiva, se hizo por el Ciudadano Dr. Juan Rodríguez, designado al efecto por los demás miembros, la declaración que corresponde en los términos siguientes.*
> *"Hoy dieciséis de diciembre de mil novecientos doce, queda legítimamente instalada la Junta de Beneficencia Privada en el Estado de México". (Archivo Histórico del Estado de México, Departamento de Salubridad y Beneficencia, Sección de Gobernación, Año 1912-1913, núm. 4, f. 2).*

El prestigio y el reconocimiento que obtenían los ciudadanos asociados a la participación en la beneficencia se infiere de las prescripciones de la propia ley y de los testimonios documentados sobre las actividades de la Junta; en el primer caso se establece que podían ser patronos, los fundadores, los herederos o sucesores, de lo que se infiere que poseían bienes; también podían ser patronos, personas e instituciones que desempeñasen funciones públicas, así como las corporaciones legalmente constituidas. En el segundo caso se documenta que entre 1912 y 1924 la Junta de Beneficencia Privada estuvo administrada por ciudadanos honorables: médicos, abogados y otros profesionales y ciudadanos distinguidos de la ciudad de Toluca.xii

La posición social relevante es clara en el caso del doctor Juan Rodríguez, primer presidente de la Junta; quien fue médico prominente, varias veces diputado local en los años de 1895 a 1913 y, en dos ocasiones, presidente municipal de la ciudad de Toluca; asimismo encabezó la vocalía del Banco del Mercado y por su destacada trayectoria en beneficio de la ciudad capital, en 1897 fue declarado "hijo predilecto de Toluca", título que se le otorgó como reconocimiento a sus trabajos a favor del bien público, (Novo 2006). Se aprecia que no existían muchas distinciones entre el gobierno y lo que se consideraba el sector de la beneficencia privada, ya que el doctor Rodríguez recibió en un mismo lapso, entre 1911 y 1914, los nombramientos de diputado suplente y presidente del consejo de beneficencia. Lo mismo puede decirse de Don Rafael M. Hidalgo, quien fue nombrado presidente de la Junta en 1919 y era un ciudadano distinguido que ya en dos ocasiones se había ya desempeñado como gobernador interino. La filantropía se asociaba con la honradez, el espíritu progresista y el altruismo; se reconocía en especial la participación con fundaciones benéficas, los actos de filantropía y el apoyo a estudios científicos. Eran valores compartidos que concertaban el respaldo a filántropos e instituciones. Esos conceptos se

expresan, por ejemplo, en la nota de reconocimiento y condecoración al señor Francisco Gottwald, a quien se otorgó una Cruz al Mérito por actividades filantrópicas.xiii

Desde la perspectiva que legitima esa ley, la beneficencia privada pudo ser vista como un "conjunto de servicios creados gratuitamente y sostenidos por la iniciativa particular, y destinados a fines de caridad, a difundir la enseñanza o educación, o a fomentar el cultivo de las letras y las artes". Los actos de beneficencia podían ser permanentes o temporales, según los bienes se destinaran a perpetuidad (el caso de las fundaciones) o transitorios (el caso de las asociaciones).

Recursos y relaciones que sustentan las instituciones asistenciales durante el Porfiriato.

Con las leyes respectivas y la constitución formal de la Junta se estimuló la creación de fundaciones; las fundaciones eran constituidas por voluntad de quienes donaban fondos y bienes a la beneficencia. Un ejemplo de ese tipo de participación, son los bienes que el presbítero don José de la Canal dejó para los pobres en el año de 1914 en el municipio de Aculco; para su administración, la Junta de Beneficencia Privada del estado nombró a personas que en la localidad se hicieran cargo de ellos e integró una Junta de Beneficencia en esa municipalidad.

El cuidado en el manejo de las instituciones constituidas con legados y herencias en favor de los pobres se observa en que las instituciones estuvieron obligadas a publicar en el periódico oficial del gobierno los cortes de caja y los estados sumarios de la buena marcha de sus servicios. En ese marco, operaron en el Estado de México las fundaciones Joaquín Rodríguez, (1913- 1919) José de la Canal (1914- 1917) e Ignacio Torres y Adalid (1920-1942).

Por esos años comienzan a constituirse también otro tipo de asociaciones benéficas que integran una participación solidaria más abierta a los distintos sectores y clases sociales. En 1914 la Cruz Roja Mexicana pidió al Gobierno del Estado la autorización para el establecimiento de la Cruz Roja en el Estado de México. Se formaron entonces comités de damas voluntarias en varios municipios del estado y se organizaron eventos de apoyo en los que participaron los habitantes del estado; posteriormente surgieron sociedades como los clubes de leones y rotarios también insertas en redes filantrópicas internacionales.

Cuadro 5

INTERCAMBIOS PRODUCTIVOS EN LA COHESIÓN SOLIDARIA.
ETAPA EL PORFIRIATO

- Las sociedades mutualistas sembraron los ideales de progreso sustentados en un compromiso cívico y solidario más igualitario.
- Sociedades cooperativas, promovidas por la libre asociación de sus miembros.
- Las aportaciones de los socios se encaminaban a la protección de huérfanos y viudas; a promover la educación y la salud.
- Las asociaciones mutualistas constituyeron un antecedente en el establecimiento de las instituciones de seguridad social.
- Sociedades benéficas:
- Se asocia con fines humanitarios y caritativos.
- Incorpora ideas de prosperidad nacional y beneficio común; orientación filantrópica y de interés comunitario.

Cuadro 6

ARREGLO PROVISOR DE LOR RECURSOS DE LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA.
ETAPA EL PORFIRIATO
• Las fundaciones se constituyeron por voluntad de quienes donaban fondos y bienes a la beneficencia. • Se minimizó la presión del gobierno para la secularización y el control de los establecimientos. • El gobierno logró establecer incentivos: exención de impuestos; reconocimiento y prestigio social. • Los filántropos, patronos y fundadores preservaron sus propiedades destinándolas a fines de beneficencia y ayuda social. • Separación entre las instituciones de beneficencia privada y las sociedades cooperativas, mutualistas, sindicales y profesionales.

En el proceso de integración del sector de protección social que puede ser denominado asistencia privada interesa destacar la forma en la que interactuaron las formas de participación asociadas al compromiso cívico, a la religión, y también las vinculadas al ejercicio de las libertades individuales. Al respecto cabe señalar que, durante el porfiriato, se lograron conciliar en la legislación sobre la beneficencia privada diferentes fuerzas que representaban intereses privados y públicos. Por un lado, se minimizó la presión del gobierno para la secularización y el control de los establecimientos, permitiendo que funcionaran bajo la cobertura de los seglares laicos; esas opciones incrementaron su presencia, en la medida que disminuía el tono anticlerical que impedía la participación asociada a las organizaciones religiosas. Por otra parte, el gobierno logró

establecer un conjunto de incentivos formalizado en las exenciones impositivas, el reconocimiento y prestigio social. En el mismo esquema los filántropos, patronos y fundadores tuvieron la opción de preservar sus propiedades destinándolas a fines de beneficencia y ayuda social; decisiones que, adicionalmente, bajo la figura de los patronatos, podían alentar la continuidad del control familiar y del linaje sobre los bienes que se destinaban a la beneficencia. Es decir, que la combinación y el equilibrio entre tales intereses, con los beneficios individuales y colectivos que generaban; permitían que las distintas vertientes de participación pudiesen ser asimiladas y reconocidas legítimamente, en lo que entonces se denominó beneficencia privada.

Por lo que toca a las asociaciones filantrópicas de base mutual y solidaria, hacia el final de los años veinte comienza a observarse una separación entre las instituciones identificadas como beneficencia privada y las sociedades cooperativas, mutualistas, sindicales y profesionales, que inician a ser reconocidas como asociaciones civiles al amparo de la figura jurídica de asociación civil que se introduce en 1928.xiv Esta figura permitió definir formas distintas de participación para los ciudadanos en actividades relacionadas con el bien común que no tuviesen un carácter preponderantemente económico, dejando fuera la intervención del Estado en su vigilancia.

Es de suponer que durante los años cuarenta y cincuenta muchas instituciones se extinguieron y que las que pudieron funcionar en las décadas siguientes lo hicieron con patrones asociativos diferentes, porque en la entidad la Junta de Beneficencia Privada dejó de funcionar. De ese modo, las instituciones de asistencia privada en el estado de México operaron prácticamente sin reglamentación, desde 1936 y hasta el principio de los años noventa; cuando nuevas leyes fiscales y el surgimiento de nuevas demandas sociales hicieron patente la existencia de relaciones distintas entre los particulares y las instituciones que podían ocuparse de la esfera asistencial.

La participación social en las instituciones asistenciales contemporáneas.

En el seguimiento del desarrollo histórico de la asistencia privada podemos notar el importante papel desempeñado por el Estado en la conformación de una corriente de impulso a la participación privada en la asistencia y la forma en que las vertientes de cohesión se integran en un sector con prácticas y características propias, que a partir de los años cuarenta comienza a ser identificado como sector asistencial privado. Ese proceso de diferenciación e integración tuvo que ver con el desarrollo de nuevas formas de brindar protección social a los mexicanos, especialmente con el establecimiento de los sistemas de seguridad social y de asistencia pública, que inician a configurarse a partir de 1943.

En el Estado de México la recomposición del sector asistencial privado fue muy posterior y estuvo vinculada con diversas formas de movilización popular, que a través de grupos organizados hacían frente al incremento de los problemas sociales, los que constituyeron una probable influencia en el cambio de las formas asociativas. El marco legislativo que respondió a esa serie de movimientos se configuró con la expedición en 1992 de una Ley de Asistencia Privada del Estado de México. Esa legislación vino a llenar el vacío dejado por la legislación inoperante de 1936 e implicó el reconocimiento a cambios sustanciales que se habían dado en la relación entre el Estado y los particulares, en especial en lo concerniente a la vigilancia sobre las instituciones.xv

Un punto de la mayor relevancia fue que en la nueva ley se concibió la acción de los grupos privados como una contribución al desarrollo en un sentido más amplio que el de la acción filantrópica; el gobierno asumió la responsabilidad no solamente de regular, sino de promover, apoyar y tutelar los intereses de las instituciones. La reconstitución formal de la Junta de Asistencia Privada tuvo lugar el 30 de octubre de 1992, una vez instalada, conquistó gradualmente la aceptación entre los participantes, porque se convirtió en la intermediaria para que las instituciones tuviesen acceso a donativos y beneficios fiscales.

Las modificaciones a esos preceptos, que dieron lugar a la Ley vigente de instituciones de asistencia privada del Estado de México, aprobada en mayo de 2001, se acompañaron de los propósitos de dar mayor certidumbre y seguridad jurídica a los ciudadanos interesados en participar en proyectos sociales. Esa intención se traduce en una definición más clara de los apoyos que el gobierno se compromete a dar a los particulares en términos de estímulos, subsidios y privilegios fiscales.xvi Otro de los aspectos dirigidos a fortalecer la adhesión de los ciudadanos a las tareas asistenciales, abre la posibilidad de canalizar recursos públicos a las instituciones e incluso de suscribir con ellas contratos para la prestación de servicios que el Estado no tiene la capacidad de brindar a la sociedad.

La convergencia de las vertientes asistenciales

La década de los noventa marca para el Estado de México, el inicio de una etapa de resurgimiento y consolidación del sector privado. En esos años empezó a notarse la emergencia en el territorio estatal de nuevas instituciones asistenciales. El impulso se infiere del examen de los datos sobre la fundación de las instituciones que operaron en el Estado de México durante los años 2000 a 2005, el cual revela que 86% de ellas se constituyeron en esa décadaxvii.

El desarrollo de la asistencia privada se entiende mejor si se toma en cuenta que entre 1950 y 1992, las instituciones administradas por particulares en el territorio estatal eran escasas, no se encontraban integradas en un sector, carecían de registro y de personalidad jurídica. En el año 2006 existen en el Estado de México 151 instituciones registradas de asistencia privada que atienden una población de 1, 184, 873 personas; la red institucional se extiende a 42 municipios y cubre principalmente los rubros de asistencia médica, educativa, para ancianos, personas con discapacidad, niños y adolescentes y las orientadas al desarrollo social y comunitario.

A casi cien años de la constitución de la primera Junta de Beneficencia Privada en el Estado de México, la transformación de la asistencia privada en la entidad ha sido notable; las instituciones se han diversificado y brindan servicios no solamente a los pobres y desamparados, sino que promueven el desarrollo mediante dispensarios médicos comunitarios; impulsan talleres de alfabetización, nutrición, prevención de adicciones y desarrollo humano; ofrecen becas para incentivar la capacitación laboral, y brindan atención, asesoría profesional y ayuda espiritual para personas que han sido privadas de su libertad. Otras instituciones procuran la reinserción al trabajo de personas con capacidades diferentes mediante la educación especial y la rehabilitación. A diferencia de las instituciones caritativas del pasado, en las modernas instituciones asistenciales el elemento motivador de la solidaridad es la igualdad y una mayor conciencia del derecho de todos para ejercer las libertades y participar del bienestar: en la trama se advierten nuevos intereses económicos y sociales. En esa diversidad se advierten cambios en la red de relaciones provisora de los recursos que dan soporte a la misión institucional, y en el tipo de beneficios individuales y colectivos que aseguran y cohesionan la participación.

El seguimiento de las formas asumidas por la asistencia privada permite vislumbrar cómo se fueron moldeando algunos de los rasgos que pueden caracterizar a la asistencia privada como un conjunto de prácticas con un carácter propio. La trama nos muestra también que la intervención de los particulares, ha guardado distintos equilibrios relacionados con el tejido de propósitos e intereses de diversos actores y con el papel que las propias instituciones asistenciales han desempeñado en el acontecer político y social de la nación. La continuidad, la ruptura y la reconfiguración de tales equilibrios se encuentran entre los determinantes de los ciclos históricos de expansión o constricción de la participación privada.

En ese contexto se percibe que la asistencia privada se desarrolló y ha tenido presencia en nuestro país, como un conjunto de bienes y servicios de ayuda social orientados por fines altruistas; rasgo

que se encuentra atado con las nociones de la beneficencia asociada a las motivaciones y al compromiso religioso, que han articulado con relativa continuidad una parte importante de la intervención filantrópica. La asistencia privada también estaría imbuida de connotaciones ligadas a las concepciones de su ejercicio como parte de las prerrogativas de los individuos para ejercer sus libertades y marcar límites a la intervención del Estado; ideas que acompañaron la formación de las nociones de ciudadanía, en el largo proceso de constitución del Estado liberal mexicano. Finalmente uno de los aspectos más relevantes es la identificación del Estado y de la Iglesia como centro de los procesos que permitieron la convergencia de las distintas vertientes asistenciales en un ámbito propio de la protección social que pudiese ser identificado como asistencia privada.

Bibliografía

Albíter Barrueta Ángel, (1991), *Historia de las ideas sociales en el Estado de México, Primera parte: Los sindicatos*, Colección Testimonios, Instituto Mexiquense de Cultura, México.

Bastian, Jean Pierre, (1988), "El paradigma de 1789. Sociedades de ideas y revolución mexicana", en *Revista Historia Mexicana*, vol. XXXVIII, número 1, julio-septiembre, Centro de Estudios Históricos/El Colegio de México, México, pp.79-110.

Baudot, Georges, (1990), *La pugna franciscana por México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Editorial Patria, México.

Bechtloff, Dagmar, (1996), *Las cofradías en Michoacán durante la época de la colonia. La religión y su relación política y económica en una sociedad intercultural*, El Colegio de Michoacán-El Colegio Mexiquense, México.

Bringas, Martha I., (1985), *La Escuela de Artes y Oficios*, Colección Notas y Documentos núm. 2, Gobierno del Estado de México/Secretaría del Trabajo, Toluca, estado de México.

____ (1991), Alexander Naime y Mario Blanquel (comps.), *Un siglo de noticias Estado de México*, Gobierno del Estado de México/Coordinación General de Comunicación Social, Toluca, Estado de México.

Couturier, Edith (1996), "For the greater service of god: opulent fundations and women philanthropy in colonial México", en Kathleen Mc Carthy (edit.), *Lady bountiful revisited: women, Philanthropy, and power*, Rutgers University Press, New Brunswick, EUA.

Fuentes, Mario Luis, (1999), *La asistencia social en México: historia y perspectivas*, Editorial Paideia, México.

Garrido Escobar, Isauro Manuel, (1883), *La Ciudad de Toluca*, Gobierno del Estado de México-Ayuntamiento Constitucional de Toluca, 1986.

Guadarrama, Gloria, (2004), "Historia de la asistencia privada", en Sofía Zertuche y Tania Carreño King (eds.), *Historias de vocación y compromiso. La asistencia privada en México***,** Nacional Monte de Piedad, IAP-Junta de Asistencia Privada-Marca de Agua Editores, México, pp. 14-71.

_____ (2007), "*Tiempo, circunstancia y particularidades de la asistencia privada en el Estado de México*, El Colegio Mexiquense, A. C., México.

Herrejón Peredo, Carlos, (1985), *Historia del Estado de México*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

Laguarta, Pablo Lorenzo, (1955), *Historia de la beneficencia española en México*, Editorial España en América, México.

Lawler, Edward J., Shane R. Thye and Jeongkoo Yoon, (2000), "Emotion and group cohesion in productive exchange", *American Journal of Sociology*, Vol. 106, Mum. 3, Nov., pp. 616-657

López Ponce, Norberto, (1994), "Las sociedades de ideas y las iniciativas educativas en el Estado de México, 1867-1880", en Lucía Martínez (coord.), *Indios, peones, hacendados y maestros: viejos actores para un México nuevo*, 1821-1943, Colección archivos, t. 1, Universidad Pedagógica Nacional, México, pp.73-94.

Muriel, Josefina, (1990), *Hospitales de la Nueva España*, vol. I, Fundaciones del siglo XVI, Universidad Nacional Autónoma de México-Cruz Roja Mexicana, México.

Novo Valencia, Gerardo, (2006), "Hijo Predilecto de Toluca; el doctor Juan Rodríguez Murguía, 1848- 1913", *El Sol de Toluca*, Año LIX, Núm. 20687, 31 de julio de 2006, pp. 22 y 23.

Padilla Arroyo, Antonio, (1993), *El sistema educativo y la beneficencia en el Estado de México, 1867-1910*, Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México, Serie Avances de Investigación, núm. 4, México.

___: (1995), *Criminalidad, cárceles y sistema penitenciario en México, 1876-1910*, El Colegio de México, tesis de doctorado en Historia, México.

Salinas, Miguel, (1927), *Datos para la Historia de Toluca*, Imprenta de José I. Muñoz. Edición Facsimilar (1987), Gobierno del Estado de México y el Ayuntamiento de Toluca, México.

Zárate Toscano, Verónica, (2000), *Los nobles ante la muerte en México: actitudes, ceremonias y memoria (1750-1850)*, El Colegio de México-Instituto José María Luis Mora, México.

Documentos

Ley de Beneficencia Privada para el Estado de México (1912), Congreso del Estado Libre y Soberano de México, Decreto Número 43, aprobado el 5 de junio y publicado el 8 de junio.

Ley de la beneficencia privada para el Distrito Federal y Territorios (1899), Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Decreto del Ejecutivo, 7 de noviembre.

Ley de Asistencia Privada del Estado de México (1992), LI Legislatura del Estado de México, Decreto Número 114, Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México, 8 de septiembre.

Ley de Instituciones de Asistencia Privada (2001), LIV Legislatura del Congreso del Estado de México, Decreto Número 26 del 12 de junio.

Archivos

Archivo Histórico del estado de México (AHEM)

Archivo de la Junta de Asistencia Privada del Estado de México.

---

i El estudio sigue líneas marcadas por la teoría de la cohesión relacional, que explica que en un escenario de intercambio productivo (que genera beneficios para todos) se fortalecen los efectos de adhesión a la tarea y los lazos de unión de los individuos con el grupo. Los intercambios productivos se basan en las interdependencias mutuas lo suficientemente fuertes para hacer de la colaboración la opción más redituable para los actores individuales, (Lawler, 2000).

ii La periodicidad se traza a partir de etapas advertidas por Mario Luis Fuentes (1999) y de estudios previos sobre la asistencia privada en México. (Guadarrama, 2004:14-71)

iii Una versión más amplia del estudio histórico sobre la asistencia en el Estado de México fue publicada por el Colegio Mexiquense (Guadarrama, 2007)

iv Es el caso de Vasco de Quiroga, oidor de la Segunda Audiencia en la Nueva España y primer Obispo de Michoacán, considerado un personaje fundamental en la acción caritativa y un paradigma de la acción voluntaria por las fundaciones que constituyó en favor de los indios. Según lo refieren las fuentes, emprendió la tarea de recoger a los jóvenes indios y a los niños limosneros y abandonados; así como la más amplia obra de agrupar en pueblos a los indios. Se menciona que el religioso destinó a las obras sociales sus propios bienes, sus rentas y salarios y que lo hizo con un sentido profundo de caridad y compasión ante la gravedad de la miseria que afectaba a las poblaciones indias. (Muriel, 1990; Laguarta, 1955).

v El hospital que a principios el siglo XIX se encontraba destruido, fue restablecido en 1831 y se acredita el financiamiento de parte de sus gastos con colectas de limosnas, contribuciones de particulares, aportaciones de la comunidad de frailes carmelitas y el apoyo del gobierno del Estado. Documentos del Ramo de Beneficencia y Caridad, del año 1831, (Archivo Histórico del Estado de México, AHEM, 1831, exp. 793, fs.1-64).

vi Los documentos del rubro *Recolección de pobres por el hospicio en esta ciudad*, del año 1839 - en su mayoría cartas donde se solicita se proporcione albergue en esos establecimientos a menesterosos, huérfanos, vagos y prostitutas, o bien se les permita salir de ellos por tener de que vivir y no ser mendigos, ni limosneros- no permiten identificar las funciones distintas de las dos instituciones, e incluso podría tratarse de un mismo establecimiento manejado indistintamente como hospicio y como casa patriótica, (Archivo Histórico del Estado de México, AHEM, 1839, vol. I, 215 fs., exp. 3).

vii Dagmar Bechtloff, advierte que las primeras cofradías en la Nueva España se iniciaron sustentadas en un ideal cristiano-utópico, pero que estas asociaciones paulatinamente se transformaron en grupos con una orientación económica. (Bechtloff, 1996: 224, 226.)

viii Esta asociación era una filial de la Sociedad Católica de México que hacia 1871 tenía sedes en Toluca, Zinacantepec, Tianguistenco y Texcoco (López Ponce, 1994).

ix Los datos son proporcionados por Albíter quien refiere que desde 1847 se tienen noticias de una asociación denominada Sociedad de Auxilios Mutuos, destinada a ofrecer asilo seguro a personas pobres y desgraciadas y a los niños pobres (Albíter, 1991).

x Así pueden ser interpretados los objetivos que menciona la Sociedad Artístico Regeneradora: "[…] procurar por todos los medios legales posibles el engrandecimiento de las artes, así como fomentar la moralidad y perfeccionamiento de sus asociados proporcionándoles trabajo en sus circunstancias aflictivas, auxilio en sus enfermedades, instrucción en las letras a los que carezcan de ella, así como la enseñanza científica y artística para sus hijos" (Albíter, 1991: 88).

xi "Se establece una Junta de Beneficencia Privada, compuesta de tres personas de las más acreditadas por su honorabilidad y sentimientos filantrópicos; los miembros de esta Junta serán nombrados por el Ejecutivo y no disfrutarán remuneración alguna". (artículo 54, Ley de la Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios, 1899).

xii En 1912 conformaron la Junta de Beneficencia Privada del Estado de México el doctor Juan Rodríguez, el licenciado Carlos A. Vélez, el señor Alejandro Pliego y el farmacéutico Rafael Araujo; hacia 1918 por renuncia de algunos de los miembros propietarios se integraron a la Junta el señor Manuel Campos Mena, Rodolfo Argüelles, Esteban Uribe y Rafael M. Hidalgo a quienes otras fuentes reconocen como toluquenses distinguidos (AHEM, Sección Beneficencia Pública, 1912-1924).

xiii Nota publicada en la Gaceta de Gobierno del Estado de México, el 13 de mayo de 1914, (Bringas *et al.*, 1991). La Cruz del Mérito era un reconocimiento creado por Decreto del 11 de Octubre de 1894, otorgado a quienes prestaban servicios distinguidos al estado de México o a la humanidad.

xiv Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, en materia Común y para toda la República en Materia Federal. (1928).

xv Ley de Asistencia Privada del Estado de México (1992), Exposición de Motivos.

xvi Ley de Instituciones de Asistencia Privada, 2001, Artículo 7º.

xvii Archivo de la Junta de Asistencia Privada del Estado de México, Estatutos IAP.

Obras caritativas y filantrópicas en la Nueva España

Aída Imelda Valero Chávez

La historia es la necesidad que tiene cada grupo humano, a cada momento de su evolución, de buscar y evaluar, en el pasado, los hechos, los sucesos, las tendencias que preparan el presente y que permiten comprenderlo, que ayudan a vivirlo.
Lucien Febvre

Resumen

En este ensayo se presenta un panorama en torno a las formas ayuda a los necesitados a través de la caridad religiosa y la filantropía, en nuestro recorrido histórico podemos destacar el papel de la Iglesia y de algunos connotados personajes, que fueron perfilando un sistema asistencial que sirvió en muchos de los casos como premisa para la consolidación de las instituciones durante el periodo colonial y posteriormente en el México independiente. La Colonia nos dio figuras destacadas internacionalmente en el ayudar al prójimo: Vasco de Quiroga, Bernardino Álvarez, Dr. Pedro López, Capitán Francisco Zúñiga y muchos otros, que bajo el signo de la caridad cumplieron con mística sus tareas de auxilio. Resulta en extremo evidente que las obras de beneficencia surgen de una necesidad producida por la pobreza y marginalidad existentes en una sociedad. En este sentido, su antigüedad es tal como la de las sociedades humanas. Sin embargo, sería iluso suponer que los motivos y las razones para ayudar a los indigentes y marginados siempre han sido los mismos.

Palabras clave: Caridad – Filantropía- Asistencia- Nueva España

Introducción

El abordar el tema de la caridad y la filantropía en la Nueva España, nos lleva ineludiblemente a la necesidad de conceptualizar la pobreza, sobretodo cuando esta problemática social ha estado presente a lo largo de la propia existencia humana. Pobreza, indigencia, miseria y pauperismo expresan <variedades> graduales de una misma enfermedad social. Frente a la idea relativa de carencia que expresa la pobreza, la indigencia equivale al estado en el cual las necesidades esenciales, de forma intermitente, no pueden ser satisfechas, y la miseria es la indigencia permanente.

A través de los siglos XVII, XVIII y XIX encontramos como el término pobre mantiene una estabilidad semántica y como la definición aplicada en la Modernidad sigue prácticamente vigente en nuestros días. Los pobres son los necesitados, los desamparados, menesterosos,

desheredados; la idea de falta y carencia se encuentra, en todo momento, en la base de la noción de pobreza.[i] Por ello, en este artículo habremos de abocarnos a una precisión conceptual de dos formas alternativas y muchas veces complementarias en torno a la forma de atender los efectos de la pobreza, nos referimos a la caridad y la filantropía.

Una referencia al pasado permite comprobar cómo las fronteras de la indigencia son tan quebradizas que resulta casi imposible separar la auténtica pobreza de la precariedad y la miseria. La gran mayoría de la población rural y urbana, ha estado permanentemente expuesta, por falta de trabajo, crisis de subsistencias, depresiones económicas y avatares personales, a la pobreza y la indigencia. Un mero accidente climático –como revela la historia con frecuencia- puede convertir a pequeños propietarios y jornaleros en pobres, mendigos y vagabundos, los que emigran hacia las ciudades en demanda de sustento y protección. Sin embargo, la situación urbana tampoco fue boyante. El artesano, el trabajador de la ciudad, por problemas de salud, familiares y coyunturales, se veían en cualquier momento privados de los medios para ganarse la vida. La muerte del jefe de la familia dejaba con frecuencia en la penuria a la viuda e hijos e, incluso, aquellos que contaban con algún salario, su capacidad adquisitiva era tan escasa que debían librar una lucha diaria contra la pobreza, de la que no siempre salían victoriosos. De ahí que la ciudad, como afirma R. Gascón[ii], jugara a la vez ese ambivalente papel de <fábrica y asilo de pobres>.

En el curso de la historia tanto de España como de México, en la barrera entre la pobreza y la marginación, entre la necesidad y la ociosidad o delincuencia, podemos identificar a la pobreza permanente y sus categorías, como nos lo señala E. Meza, en su libro Pobreza y Asistencia Social en España.[iii]

La Edad Media se caracterizó –bajo iniciativa particular, regia o eclesiástica- por la fundación de centros asistenciales, en su mayoría vinculados a cabildos y cofradías. El Libro VII (títulos XXXVII y XXXVIII) de la Novísima Recopilación aborda los diversos centros asistenciales (Casas de Expósitos, Hospitales, Hospicios y Casas de Misericordia), regulando su régimen y funcionamiento con todo detalle y minuciosidad.[iv]

En este mismo siglo se observa que se va fraguando la asistencia social a partir de la crisis de la caridad religiosa. A partir de motivaciones muy diferentes se cuestionan las funciones asistenciales de la iglesia, a quien se acusó de servirse de la pobreza para justificar sus bienes patrimoniales. En 1798 se da la desamortización, lo que contribuye al proceso de secularización

de la asistencia punto de partida para los cambios que se darían en el siglo XIX: el cambio de un régimen de caridad religiosa y particular a un sistema de beneficencia pública asumido ya por el Estado

El contexto social de la Nueva España

Durante la época colonial, la ciudad de México fue asiento de los poderes civiles, militares y eclesiásticos. Con ello, enfrentó los problemas que en toda urbe provoca el aumento poblacional. En el siglo XVIII las autoridades virreinales no sólo fueron rebasadas por esta problemática, sino también en salubridad, tránsito, inundaciones y pobreza, entre otros. Frente a esta situación, los esfuerzos se encaminaron hacia la realización de obras públicas adecuadas a las nuevas necesidades y a proporcionar los servicios que requerían sus habitantes.[v]

Las autoridades virreinales, acorde con la política ilustrada de los borbones, planificaron el espacio urbano. En la nueva distribución se consideraban sitios exclusivos para habitación, zonas dedicadas al comercio, lugares para trabajo fabril y de recreación; las calles deberían servir únicamente para transitar. Sin embargo, la situación real de la ciudad dificultaba su transformación.

Por esa época, muchas calles de la capital virreinal eran utilizadas como mercados; en ellas abundaban los vendedores ambulantes y figones para la venta de alimentos, ocasionando que la basura se acumulara por doquier. Asimismo, carpinteros, pintores y otros artesanos realizaban los trabajos de su especialidad frente a sus talleres, entorpeciendo el tránsito en la vía pública, contaminando el ambiente e incrementando los desperdicios.

Las calles eran reflejo de la vida urbana, escenario de las diversas actividades de sus habitantes, utilizadas como lugares de comercio, trabajo, asilo de vagos, lugares de recreación familiar y juego de niños. La insalubridad era un problema a resolver para el mejoramiento de la ciudad ya que se consideraba que los habitantes tenían derecho a que fuera limpia, "bella y cómoda"[vi] Las autoridades correspondientes ordenaron el empedrado de algunas vías públicas, el alumbrado de aceite en otras, procurando su mantenimiento; se arreglaron parques, jardines, mercados y se construyó un teatro.

Respecto a las condiciones de los indios durante los tres siglos de dominación española, vivieron en condiciones tan humillantes y mal trato que constantemente se produjeron rebeliones.

La esclavitud contribuyó significativamente al decrecimiento de la población indígena, los malos tratos en minas, campos, construcciones y caminos, las hambrunas y la miseria causaron la

propagación de nuevas enfermedades.

La terrible hambre y peste del invierno de 1785-1786, constituyó la peor catástrofe demográfica de todo el siglo, por lo que el ayuntamiento determinó medidas concretas para extender la enseñanza primaria. Francisco María Herrera, procurador general del cabildo, impresionado por el gran número de niños y jóvenes enfermos y hambrientos, propuso se aumentaran el número de escuelas gratuitas para los pobres, haciendo originalmente la recomendación a los párrocos y órdenes religiosas, valiéndose de los decretos del Concilio de Trento sobre escuelas parroquiales. El Procurador esperó que esas escuelas "pías", además de cristianizar, ofrecieran lectura y escritura. Al hacer la revisión del proyecto el ayuntamiento decidió que el municipio debería asumir también esta responsabilidad por lo que se propuso establecer una escuela gratuita para niños y otra para niñas "por considerarse así de justicia, siendo su finalidad recoger el crecido número de pobres jóvenes a quienes con la mayor caridad se les reparta diariamente el pan de la doctrina y se les instruyera en primeros rudimentos."[vii] El virrey Bernardo de Gálvez aprobó dicho proyecto, teniendo como resultado que pocos meses después el número de escuelas gratuitas en la ciudad de México se duplicara, de tal suerte que a las escuelas ya existentes en dos conventos se agregaron cinco más en los de Santo Domingo, San Francisco, San Diego Portacoeli y San Agustín; además de las cuatro escuelas que ya funcionaban en cuatro parroquias se abrieron cuatro más. El ayuntamiento fundó dos escuelas, una para niños y otra para niñas. Otra forma de atender las epidemias como la de la viruela de la ciudad de México, la conocemos a través de un informe existente en el Archivo General de la Nación,[viii] donde se señala en el Resumen General de las Sociedades de la Caridad, para el socorro de los afectados de viruela en los años de 1797-1798, que la ciudad se dividió en ocho cuarteles, y cada uno de estos proporcionó información del número de muertes, sanos y total de socorridos. En cada cuartel, el número de contagiados atendidos ascendió entre tres mil y siete mil y el número de muertos entre cuatrocientos y setecientos.

Durante todo el siglo XVIII y los primeros diez años del siglo XIX, se hace presente el conflicto entre los hacendados, generalmente criollos y la burocracia virreinal, la cual se aferraba a los retos de su poder despótico y representaba los intereses de la Corona y de los peninsulares.

Dentro de los múltiples problemas a los que se enfrentó la población indígena lo fueron las hambrunas que se presentaron muy particularmente en el siglo XVIII y que vinieron acompañadas por lo general de epidemias como viruela (hueyzahuatl), fiebre amarilla, sarampión (tepitonzahuatl), matlazahuatl, tifo (tabardillo), que juntos contribuyeron a diezmar a la población pobreza,

principalmente a la indígena y de castas. Algunos autores[ix] relatan que acompañado a las crisis agrícolas en la Colonia, se presentaba un desempleo en el campo por el despido de peones de las haciendas; en las zonas mineras por el paro de labores y en las ciudades por la decadencia del comercio y cierre de obrajes. Es así que se incorporaron poco a poco "los pequeños y medianos agricultores arruinados, los indígenas expulsados de sus pueblos por el hambre, los habitantes de las regiones no productoras de cereales, los vagos y mendigos"[x] de las zonas urbanas y mineras. Todos estos emigraron a las ciudades importantes, constituyendo una problemática que alarmó al virrey al poner en peligro la estabilidad política y aún religiosa. Hubo manifestaciones sociales que se convirtieron en focos de rebelión, ya que hambrienta la población acudía diariamente al palacio virreinal a demandar "a gritos, dinero y alimentos". La emigración hacia la ciudad de México no se detuvo, diariamente llegaban numerosos grupos de gentes empobrecidas. La calamidad y necesidades experimentadas en la Nueva España, permitían contemplar un panorama donde muchos hombres, algunos con sus mujeres y sus hijos desamparados, para poder comer se veían reducidos a la mendicidad, originando que se esparciera por la ciudad un crecido número de pobres forasteros que en todas partes se presentaban y obligaban a la Junta de Ciudadanos a ser asistidos y se les proporcionara un trabajo, sin embargo, aumentó la mendicidad y el vagabundeo.

El virrey Bernardino de Gálvez apoyándose en la Junta de Ciudadanos, propuso tres medidas:1. Prohibir la limosna directa. 2. Recluir en el Hospital de Pobres a todos aquellos imposibilitados para el trabajo, donde se les debía dar alojamiento y comida tres veces al día. 3. Ocupar en las obras públicas a aquellos que estuvieran en condición de trabajar, a fin de que pudieran "socorrer a sus obligaciones sin sujetarlos a una recolección. Es así que debieron trabajar en el empedrado de las calles de México, en la conclusión de la Catedral y del Real Alcázar de Chapultepec". Estas medidas fueron secundadas por la iglesia, ayuntamientos y corregimientos, entre 1785-1786, se multiplicaron los hospicios y hospitales de pobres, sostenidas en su mayoría por la iglesia, prelados y otras instituciones religiosas. Los párrocos y prelados tomaron a su cargo la iniciativa de construir más escuelas donde fuesen instruidos los jóvenes y adultos que andaban vagando por las calles. Para agosto de 1786 ya existían 27 escuelas. Es importante destacar la situación existente en cuanto a las cárceles[xi] en la Colonia, es así que durante la época del virreinato de la Nueva España, había, merced a lo rudimentario de los caminos o incipientes carreteras, multitud de bandas de asaltantes y forajidos que atentaban contra la seguridad de los viajeros, obligaron a crear establecimientos como la Santa Hermandad, que se encargaba de castigar a los ladrones, sin embargo, esto no fue suficiente

para detener los delitos en cuestión. Por ello el virrey Duque de Linares creó, de acuerdo con la Audiencia, un tribunal de sentencias inapelables y exento de dar cuenta a la Sala del Crimen, que recibió el nombre de Acordada. Para servicio de este Tribunal, que fue muy eficiente en el siglo XVIII, se destinaron unos galerones en Chapultepec que funcionaron como cárcel, más tarde esta se ubicó en un sitio cercano al Hospital de Pobres.

Durante la época colonial, existieron tres prisiones: La Corte, que ocupó el ala norte del Palacio Virreinal, extendiéndose sobre la calle del Arzobispado y con frente a la Plaza de Armas, destinada a presos por causas criminales, es decir por delitos graves. La de la Ciudad, ubicada a un costado occidental de las Casas de Cabildo o Palacio Municipal, en la que se recluía a responsables de infracciones leves; y otra en Santiago Tlaltelolco, que tuvo el carácter de especial para determinados delincuentes. Existieron también las fortaleza-prisiones como la de San Juan de Ulúa, en Veracruz, más conocida como "Las Tinajas" y Perote.

Asimismo se crearon desde la primera mitad del siglo XVI, y se desarrollaron durante los tres siglos siguientes, los llamados recogimientos para españolas, mestizas e indias. Primero aparecieron los dedicados a la enseñanza de niñas y jóvenes indias que tenían en realidad el carácter de colegios.

Posteriormente se fundaron establecimientos dedicados a las prostitutas, con fines de rehabilitación, y los de casadas y viudas; todos estos establecimientos corresponderían a las de carácter de protección, de tipo voluntario, en tanto que las correccionales y cárceles fueron de tipo obligatorio y con un carácter penitenciario.

Se calcula que hacia fines del siglo XVIII la Nueva España tenía una población de cuatro millones y medio de habitantes, sólo de ellos la décima parte eran blancos y los hijos de los peninsulares: los criollos. Estos últimos no eran bien vistos por los propios peninsulares por ser de un genio más despierto y fino que sus padres, más instruidos, amantes de la buena vida, de la ostentación y el lujo, derrochadores de su patrimonio. Eran dueños de haciendas de mediana importancia, comerciantes en pequeño, curas de parroquias alejadas, abogados, médicos, técnicos mineros y oficiales del ejército. Los españoles peninsulares los privaron en lo general de desempeñar cargos importantes en el gobierno. Esto fue uno de los factores primordiales que obligó a los criollos a buscar la independencia. Como respuesta a las graves condiciones sociales a que se enfrentó la sociedad desde la Conquista y durante la Colonia encontramos que el esfuerzo privado dio vida a algunos establecimientos.

Obras caritativas y filantrópicas en la Nueva España

La miseria era parte de la vida citadina. Lo mismo gente que vivía en chozas humildes, como los que carecían de un techo y de dinero, deambulaban por las calles en busca de su sustento pidiendo limosna y, en casos extremos, robando. A estas carencias se sumaba, en algunas ocasiones, impedimentos físicos, tales como la ceguera, la cojera y otros. La orfandad de niños y la desintegración familiar, incrementaba la problemática de las clases menesterosas. Durante el siglo XVII decae lamentablemente la obra de beneficencia y tan sólo se abren 3 instituciones: El Hospital de Espíritu Santo, el Hospital de Betlemitas de escasa capacidad fundado por el Obispo Aguilar y Seijas y el Hospital del Divino Salvador para mujeres dementes, siendo establecido por Don José Sayago.

El Estado trataría de aliviar la pobreza de este sector de la sociedad, a través de dos modalidades de ayuda social. Por un lado, conservó el sentido tradicional de la caridad para todos aquellos individuos que por sus limitaciones físicas sólo podían sobrevivir de ella. En cambio, para los que no tenían ningún tipo de impedimento, se intentaría reintegrarlos a la vida útil de la sociedad[xii], creando instituciones filantrópicas, como el Hospicio de Pobres.

La creación del Hospicio está envuelta en un ambiente dramático. Se cuenta que, cierto día de mayo de l760, el chantre de la Iglesia Catedral de México, Dr. D. Fernando Ortiz Cortés, paseando en un lugar cercano al jardín que hoy conocemos como Alameda, entró en una de las miserables chozas que por allí había en busca de lumbre para encender un cigarro, cuando escuchó el lastimoso llanto de un niño. El pequeño lloraba buscando inútilmente alimentarse del seno de su madre muerta. El chantre indagó, y supo, por los vecinos, que la mujer había muerto de hambre. Este hecho lo impresionó y conmovió a tal grado, que decidió destinar sus rentas para la construcción, en ese mismo lugar, de un asilo para pobres mendigos[xiii].

Los fondos para el Hospicio provenían principalmente de las limosnas[xiv]. Al parecer durante el gobierno del virrey Bucareli, éstas fueron cuantiosas, y no faltaban y lograban cubrir todos los recursos necesarios de la institución. A la muerte del virrey, los fondos comenzaron a escasear, afectando el sostenimiento del establecimiento, por lo que Llanos Valdés renunció al cargo de director del Hospicio.

El capitán D. Francisco Zúñiga, rico minero, que formaba parte de la Junta de Caridad del Hospicio, comenzó la construcción del edificio de la Escuela Patriótica, junto al inmueble del Hospicio. En esta escuela, los niños huérfanos recibirían educación tanto civil como cristiana.

Como lo señalaban las ordenanzas del Hospicio, estas instituciones de marcado carácter filantrópico pretendían aliviar los problemas sociales. En las ideas ilustradas, se pensaba que el medio más efectivo para mejorar al hombre, era la educación. Dentro de este marco conceptual fue fundada la Escuela Patriótica; extendiendo la educación a un mayor número de estudiantes, ofreciéndoles, además de la enseñanza religiosa, asignaturas técnicas y cívicas[xv]. Los niños de la Escuela Patriótica estarían separados de los mendigos.

Debido a las dificultades económicas generadas por la Guerra de Independencia, disminuyeron los fondos para el sostenimiento de la Escuela Patriótica, razón por la cual los niños de ésta pasaron al Hospicio; uniéndose ambos en el año de 1819. Esta medida no solucionó del todo las necesidades económicas y se tuvo que rentar el edificio que ocupaba la Escuela a una fábrica de tabaco, para solventar los gastos del Hospicio[xvi].

En el siglo XVIII revistió especial interés la fundación y dotación de hospitales, hospicios, casas de huérfanos y pobres donde se educó a la niñez y a la juventud bajo las ideas cristianas y mediante el trabajo para disminuir con ello la pobreza. Es importante destacar el papel de los Hospicios como Casas de trabajo donde los pobres controlados y recogidos desempeñaron una actividad útil para la sociedad.

Si bien el siglo XIX fue de inestabilidad política y social, algunas instituciones coloniales perduraron, aunque de manera precaria, como fue el caso del Hospicio de Pobres. A las calamidades derivadas de esa situación, se sumó la de un temblor que sacudió a la ciudad de México, el 7 de abril de 1845, y que afectó por completo al edificio, además del intento por prohibir las rifas y loterías en 1847[xvii]. El vicepresidente de la Junta Directiva del Hospicio, Don Francisco Fagoaga, encargó la reparación del inmueble. Más tarde, estableció un departamento dedicado a la atención gratuita de los enfermos de los ojos. El departamento fue abierto en 1848[xviii].

Para ese mismo año, Francia, Inglaterra y España invadieron el territorio mexicano, poniendo al gobierno liberal en serios aprietos. En 1863 Juárez inicia su gobierno itinerante, mientras los conservadores demandaban la presencia de un monarca extranjero. Maximiliano de Habsburgo, una vez que aceptó la Corona, se dio a la tarea de conocer las condiciones de los distintos ramos de la administración en México. Respecto de los establecimientos de beneficencia de la capital, pidió a Don José María Andrade que le informara sobre el estado y posibles mejoras de dichos centros. Andrade se hizo acompañar de Don Joaquín García Icazbalceta durante la inspección que

se le había encomendado. Este último se hizo cargo de la redacción del informe final y señala que la vida que llevaban las niñas era mucho mejor que la de los niños, al grado que aquello parecía un Colegio de Señoritas y no un Hospicio. Veía con preocupación que se les enseñara música, dibujo y francés, pues, dada la situación y la época, aquéllas ya estaban destinadas a una vida de servidumbre y el aprender todo aquello no les beneficiaría en nada. Entre las mejoras que García Icazbalceta propuso para ese establecimiento, estaba el que a las niñas se les educara para ser las mejores servidoras domésticas de la capital, ya que su condición no les permitiría ser otra cosa. Por la rápida idea que he dado de la educación de las jóvenes, se comprenderá fácilmente el fin a que se dirige, y no es otro que el formar nuevas sirvientas, que tanta falta hacen en las casas[xix].

Este modo de pensar de Icazbalceta se entiende, si se toma en cuenta que las oportunidades para las niñas al salir del Hospicio, eran muy pocas, ya que, a menos de que se casaran o entraran al servicio doméstico, no podían aspirar a otra ocupación. El entrar a trabajar a una casa les daba la oportunidad de tener un empleo remunerado así como de establecer una relación personal y familiar con sus patrones[xx].

El mismo año en que se realizó este informe, las Hermanas de la Caridad se hicieron cargo del Hospicio. Recibían ayuda de la Junta Protectora de las Clases Menesterosas, que había fundado Maximiliano. Sin embargo, el 17 de octubre de 1867, cuando el gobierno liberal se había restablecido por fin, las religiosas hicieron entrega del establecimiento al Ayuntamiento de la ciudad de México. Al parecer lo anterior se debió a motivos internos de la congregación religiosa[xxi].

Es así que podemos decir que la historia del Hospicio de Pobres nos da cuenta de la complejidad existente en torno a la beneficencia de la muy noble y leal ciudad de México en los siglos XVIII, XIX y parte del XX; pero no sólo eso, sino también nos prefigura la problemática que seguramente se vive en la actualidad en nuestro país.

Es indudable que intentar reconstruir una historia de la beneficencia en la capital novohispana, no puede hacerse sin atender a las relaciones -y determinaciones- que estos establecimientos tuvieron con los avatares del estado, de su gobierno, política y economía, e incluso, con las ideas que sustentaban tales obras benéficas. Con esta sucinta historia del Hospicio de Pobres, observamos que el marco ideológico y mental con que se enfrentaron parte de estos problemas, fue el de la Ilustración. Marco conceptual en donde la sociedad ya se pensaba como un todo al

que se le podía regenerar y salvar, a través de la proclama del amor a la humanidad, de amor al hombre por el hombre, es decir, con la filantropía como la bandera efectiva para la cristalización de estos objetivos. Así, los motivos de la ayuda humanitaria que dieron origen al Hospicio y a su desarrollo, distaban mucho de la idea de caridad cristiana que permeó en los siglos anteriores.

Para el siglo XVIII, el estado real de la capital de la Nueva España, su desorganización, sus crecientes problemas en torno a la explosión demográfica, salubridad, tránsito, inundaciones, pobreza y seguridad, entre otros, obligaron a las autoridades virreinales a pensar en las posibles soluciones efectivas a estas necesidades. Con la ascensión de los borbones al trono de España, la administración imperial cobró un nuevo impulso que se reflejó en una serie de transformaciones importantes en todos los niveles de la vida social. Producto de este impulso ilustrado, en la capital novohispana, se reorganizó el espacio citadino y se enfrentó el problema de la pobreza y marginalidad con obras benéficas de carácter filantrópico.

El Hospicio de Pobres tuvo su origen en estas circunstancias. Si bien es cierto que el estado español siempre intentó hacerse cargo de la institución, los resultados dejaron mucho que desear. Los constantes problemas políticos, económicos y burocráticos del virreinato, imposibilitaron que se realizaran cabalmente los objetivos del Hospicio.

Mientras la Nueva España conservó su carácter de colonia, el Hospicio tuvo como tarea el regenerar socialmente a pobres, marginados, indigentes y huérfanos. Los fundadores tanto del Hospicio, como de la Escuela Patriótica, pensaban que a través de la educación ilustrada y del aprendizaje de algún oficio, sus protegidos tendrían la posibilidad de ser reintegrados a la vida útil de la sociedad. Sin embargo, como lo muestra el informe de Icazbalceta, hubo un momento en que el modo en que estaba pensada esta reintegración ya no correspondía con las nuevas formas de la vida social que las trasnformaciones y turbulencias del siglo XIX habían operado.

El lento proceso de consolidación del México independiente, con sus altibajos políticos, económicos y sociales, repercutió severamente en la historia del Hospicio de Pobres. A medida que las luchas intestinas mexicanas se intensificaban, el abandono de esta institución aumentaba. Toda vez que la frágil estabilidad del gobierno de Porfirio Díaz posibilitó una reorganización del Estado mexicano, las instituciones de beneficencia también fueron escenario de un reordenamiento. Se organizaron según las edades de los necesitados y las características de la ayuda que requerían. Así, el Hospicio de Pobres perdió sus sentido original, al excluir de él a los ancianos y restringirlo únicamente al albergue de niños, que no de jóvenes, por lo que su nombre

cambió al de Hospicio de Niños.

Las obras de carácter filantrópico no fueron olvidadas en el marco de la concepción ilustrada, fundándose la Casa de San José de los Niños Expósitos, Las Recogidas, el Monte de Piedad de Animas y el Hospicio de Pobres[xxii].

Durante los tres siglos de dominación española y muchos años después la sociedad mexicana estuvo fuertemente influida por la iglesia católica en todos sus aspectos, sin excepción. Una institución significativa en la Colonia, lo constituyó la creación del Monte de Piedad, el 2 de junio de 1774, y con el fin de disminuir las necesidades de los menesterosos.

Reconocemos que indudablemente hubo otros esfuerzos por atender las necesidades de los pobres en otros ámbitos de la sociedad novohispana, pero en nuestro caso nos hemos abocado a las instituciones religiosas y filantrópicas de la metrópoli.

---

[i] J.L. Alonso Hernández. El lenguaje de los maleantes españoles de los siglos XVI y XVII: la germania. Introducción al léxico del marginalismo, Salamanca, 1979.

[ii] R. Gascón. *Economie et pauvreté aux XVI el XVII siècles: Lyon, ville exemplaire el prophétique, en Etudes sur l`historie de la paluvreté,* bajo la dirección de M. Mollat, Paris, 1974, vol. II, pág. 756

[iii] Elena Maza Zorrila. Pobreza y Asistencia Social en España. Siglos XVI al XX. España. 1987

[iv] Cfr. E. M. De Nanclares Legislación Española de Beneficencia desde Isabel I La Católica hasta el año 1869, recopilada y anotad*a* Madrid, 1869

[v]. López Rosado, Diego. Los Servicios Públicos en la Ciudad de México, Ed. Porrúa, México, 1976, p. 48.

[vi]. Lombardo, Sonia. "Ideas y Proyectos Urbanísticos de la Ciudad de México, 1788-1850" en, Ciudad de México. Ensayo de Construcción de una Historia. 2a Ed. Ed. Seminario de Historia Urbana-INAH, México, 1978, p. 170. (Colección Científica No. 15)

[vii] Dorothy Tanck de Estrada. En "Ensayos sobre Historia de la Educación en México". El Colegio de México. 1985.

[viii] "Archivo General de la Nación, Ramo Epidemias"

[ix] Luz Ma. Espinosa Cortés. et. al. Contribución al Estudio del Hambre en la Sociedad Novohispánica. Siglo XVIII. Instituto Nacional de la Nutrición. México 1986.

[x] Idem.

[xi] Ma. Josefina Cámara Bolio. "Las Cárceles en Mejico y su Evolución". Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales. Instituto Nacional de Estudios Jurídicos. España 1985.

[xii]. López Figueroa, Felipe V. Pobreza, Caridad y Beneficencia. Un ejemplo: El Hospicio de Pobres de la Ciudad de México, 1857-1876.Tesis Profesional, Licenciatura en Historia, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México, 1980, p.52.

[xiii]. Vid. García Icazbalceta, Joaquín. Informe sobre los establecimientos de beneficencia y corrección de esta capital, su estado actual, noticia de sus fondos, reformas que desde luego necesitan y plan general de sus arreglos. Ed. Moderna Librería Religiosa, México, 1907, y Velasco Ceballos, Rómulo. El Niño Mexicano ante la Caridad y el Estado. Apuntes históricos que comprenden desde la época precortesiana hasta nuestros días.
Ed. Cultura, México, 1935.

[xiv]. Otro de los fondos con los que contó el Hospicio, fue una parte de los recursos de la Real Lotería de México, la cuál había sido instituida por el Virey La Croix en 1770. Posteriormente, el Hospicio comenzó a realizar su propia rifa, como lo hacían otros establecimientos de beneficencia e iglesias para obtener recursos.

[xv]. Tanck Estrada, Dorothy. La Educación Ilustrada 1786-1836. Ed. El Colegio de México, México, 1984, pp. 9 y 129.

[xvi]. López Figueroa, Op. Cit. p. 27.
[xvii]. En el año de 1847 se promulgó un decreto para prohibir las rifas y loterías realizadas por los establecimientos de beneficencia, por que éstas, se decía, perjudicaban la renta de la Lotería de México. Las rifas se realizaban semanalmente y los recursos obtenidos se empleaban para dar respuesta a las necesidades de los establecimientos. Pero los representantes de las instituciones benéficas, entre estos los del Hospicio de Pobres, se dirigieron a las autoridades para solicitar derogar tal prohibición, pues en la mayoría de los casos las rifas constituían su principal y/o único sostén.
[xviii]. López Figueroa. Op. Cit. p 28.
[xix]. García Icazbalceta. Op. Cit. p. 129.
[xx]. Salazar, Flora. "Los Sirvientes Domésticos" en, Sonia Lombardo. Op. cit. p. 129.
[xxi]. López Figueroa. Op. Cit. p 32.
[xxii]. Orozco y Berra, Manuel. Historia de la Ciudad de México desde su fundación hasta 1854. Ed. SEP, México, 1973, p.70. (Colección SEP-Setentas No 12)

La importancia de la conservación de los archivos para estudios de la historia de filantropía en México.

Gloria Carreño

Resumen:

Los archivos son prueba o testimonio de hechos, garantía de transparencia y al cabo del tiempo se convierten en depósito de la memoria e identidad de sus generadores.

En ellos, los investigadores interesados en la evolución histórica del tercer sector pueden encontrar importantes fuentes primarias de investigación a fin de recuperar una historia con un amplio alcance social. Escribir esa historia sólo se logra confrontando todas las metodologías y fuentes de información procedentes tanto de archivos públicos como privados en donde los individuos hayan dejado inscrita su memoria. En ese contexto los archivos generados por instituciones dedicadas a actividades filantrópicas nos pueden testimoniar diversos aspectos.

La conservación, organización, sistematización y preservación de estas fuentes de información histórica es una responsabilidad de las instituciones y organizaciones que las generan o las tienen en custodia, a fin de que las acciones filantrópicas del presente trasciendan como ejemplo y memoria a futuras generaciones.

Palabras Clave:

Archivos, Historia, Investigación histórica, Memoria

"La memoria es el presente del pasado"

-San Agustín-

La filantropía y la acción solidaria en nuestro país datan de la época prehispánica, ha evolucionado a la par de la sociedad mexicana y como una respuesta a los múltiples cambios de esta. Revistiendo características que van desde el ejercicio de la caridad cristiana a filantropía como un ejercicio de responsabilidad ciudadana.

Los trabajos y los días de las personas, organizaciones, fundaciones y otro tipo de instituciones que realizan acción solidaria enfocada al beneficio social van dejando al cabo del tiempo huella y testimonio que queda impactado en los documentos que alguna vez sirvieron para realizar sus gestiones y que fueron depositándose poco a poco en sus archivos.

Esos archivos que adquieren relevancia por su interés como prueba o testimonio de hechos, como garantía de transparencia y al cabo del tiempo se vuelven históricos, y que por lo tanto se convierten en depósito de la memoria e identidad de sus generadores y , recuperando la cita de San Agustín se han convertido en presente del pasado.

En esos archivos, los investigadores interesados en la evolución histórica del tercer sector pueden encontrar importantes fuentes primarias de investigación.

Hasta ahora las instituciones del tercer sector han enfocado toda su energía y recursos a su acción de beneficio social, y no se habían ocupado de su propia historia, excepción hecha por ejemplo del libro de Miguel Alessio Robles, (1944) La Filantropía en México. Después de la década de los 80 historiadores profesionales y las propias organizaciones comienzan a volver la vista a su pasado y a producir algunos libros conmemorativos y más recientemente a partir de los 90 cuando emerge como tema historiográfico la beneficencia privada, la filantropía y la acción solidaria convirtiéndose en un tema emergente en la historiografía actual.

En general, las actuales corrientes historiográficas tratado de recuperar una historia que no es solo de héroes cuya estatua se funde en bronce, sino una historia de un amplio alcance social, la cual hay que entender en varios niveles que colocan al individuo como un ser social, como parte de su tiempo y también de su propia cotidianidad. Escribir esa historia sólo se logra confrontando todas las metodologías y fuentes de información a su alcance procedentes tanto de archivos públicos como privados en donde los individuos hayan dejado inscrita su memoria, sobre la cual los archivos privados, específicamente los generados por instituciones dedicadas a actividades filantrópicas nos pueden testimoniar diversos aspectos.

En ello reside su valor, cuando nuestros archivos han dejado de ser útiles a la gestión administrativa, cuando ya ha pasado el tiempo en que se guardan como una actitud de precaución

por si se pudiera necesitar la información contenida en ellos, cuando sus valores son testimoniales, en su trascendencia por testimoniar el pasado y ello los convierte en un patrimonio, no sólo de la entidad generadora, sino de la sociedad en su conjunto.

Vicente Cortés, una reconocida archivista comenta:

"Los archivos privados no [han] tenido muchos curiosos investigadores si no son los de héroes, como las viejas corrientes historiográficas que se ocupaban de los reyes, los nobles y los hombres de altas empresas que. …de los hombres que no sobresalían tanto…se han perdido y se pierden, o permanecen ignorados…." Y agrega más tarde: "los que felizmente han sobrevivido a mil avatares de la historia menuda, que se encuentran en nuestros archivos, merecen la atención que sus testimonios y su información nos ofrecen. Son los nudos menores en la gran red de documentación de una ciudad, de un país, de un continente..." [i]

La conservación, organización, sistematización y preservación de estas fuentes de información histórica es una responsabilidad de las instituciones y organizaciones que las generan o las tienen en custodia, a fin de que este importante aspecto de la historia social sea conocido y que las acciones filantrópicas del presente trasciendan como ejemplo y memoria a futuras generaciones.

Por supuesto que para tener archivos históricos en el futuro, debemos cuidar los archivos actuales. Hay archivos de organizaciones de la sociedad civil en plena actividad, tanto de fundaciones, asociaciones civiles, personas, empresas, organizaciones; los hay también en su etapa de concentración o en guarda precaucional y los hay de carácter histórico.

En general tanto en su etapa de gestión como en su etapa de concentración los archivos son reservados a la consulta de sus creadores, exceptuando en casos de acción legal, fiscalización o cualquier otro procedimiento basado en la ley hacia la institución que los posea.

También hemos hablado de archivos de filántropos, cuyos archivos corresponden metodológicamente a la designación de personales que según los define Myriam Mejía[ii] son "el conjunto de documentos en diferentes soportes producidos o recibidos por una persona en razón de las diferentes actividades desarrolladas durante su vida, organizados de forma natural y agrupados por asuntos, siguiendo el orden en que se han producido o recibido, para ser utilizados como prueba y testimonio, garantía de derechos y expresión de sus deberes".

Un archivo también puede conservar documentos y colecciones recibidos por donación, depósito, comodato o adquisición.

Hasta aquí he hablado de la importancia de cuidar los archivos de gestión de las organizaciones y

de la relevancia de abrirlos a los investigadores interesados en el tercer sector. Pero, ¿cómo debemos cuidarlos, y cómo debemos abrirlos?

Clasificación y ordenamiento

En primer lugar debemos ponderar la importancia de que los archivos estén ordenados y cuenten con los instrumentos descriptivos pertinentes, que permitan poner al acceso de sus usuarios e investigadores estas importantes fuentes de consulta.

La archivística aplica una metodología llamada Principio de procedencia y orden original para la organización de los mismos, este principio establece que los documentos deben conservarse dentro del fondo al que naturalmente pertenecen y dentro de este, conservar la ordenación interna que tuvo durante su periodo activo.[iii]

Al diseñar el cuadro clasificador que permita la organización y posterior descripción de estos acervos, es indispensable la realización de un proceso de investigación en torno a la entidad generadora, su organización y estructura, sus métodos de funcionamiento, los procedimientos y variaciones, así como sus vínculos y marco legislativo que les atañe. En la elaboración del cuadro de clasificación de un archivo personal es crucial la investigación sobre la biografía y actividades desarrolladas por el generador del archivo. Para, con base en ese conocimiento definir las series documentales que integrarán dicho archivo.

El cuadro de clasificación nos da la posibilidad de jerarquizar los grupos y subgrupos documentales.

Para ejemplificar este proceso, quiero presentar aquí el trabajo de organización del Fondo Documental del Centro Laboral Mexicano, IAP. Archivo que hemos trabajado como voluntariado.[iv]

Descripción del Fondo

El Fondo documental del Centro Laboral Mexicano se ha conformado a lo largo de cincuenta años de vida de esa institución de asistencia, cuyo origen tuvo lugar el 12 de diciembre de 1958, cuando la curia jesuítica romana abrió en México una residencia social para atender directamente las necesidades sociales y espirituales del mundo obrero; la cual se estableció en la ciudad de México en la zona de Legaria, específicamente en la colonia Nueva Argentina, dirigiendo su trabajo hacia los obreros de las fábricas circunvecinas, a peones de las ladrilleras, mujeres y niños en situación de pobreza.

Esta institución ha llevado a cabo su obra en diferentes frentes, capacitación para obreros,

asistencia médica, escuela de educación especial, atención espiritual, fomento del deporte, capacitación para mujeres (obra social), atención psicológica.

No todas estas actividades se han hecho simultáneamente, sino que se han efectuado cambios a lo largo de la historia institucional. Por ello para clasificar este fondo, en su cuadro de clasificación se dividió en subfondos cuya unidad de tiempo, acción, y normativa produjeron un conjunto documental unido por su organicidad y génesis.

Véase Anexo 1

Cuenta este archivo con un conjunto fotográfico que si bien forma parte del conjunto documental, no forma parte estrictamente de los expedientes documentales, sino son resultado de un registro paulatino de los diferentes momentos de las actividades institucionales por ejemplo festividades, las convivencias, los avances y logros, así como todas las personas que a lo largo de esos cincuenta años han dado su talento, tiempo y recursos económicos a esta obra.

El Subfondo Fotografía de Celamex se encontró disperso, en paquetes, sobres, adherido a soportes de cartón para su exhibición, bien guardado en cajas de cartón.

El primer paso fue reunirlo, identificarlo, hacer un proceso de limpieza y estabilización y dividirlo en las siguientes secciones: **Instalaciones, Trabajadores Guadalupanos, Fundación, Personal Profesional, Capacitación Laboral, Atención Psicológica, Atención Espiritual y Atención Social.**

Con este cuadro clasificador como guía: se debe proceder a la clasificación propiamente dicha, es decir a la separación de los expedientes de acuerdo a las series y secciones de la cual forman parte, su signaturación con base en el cuadro de clasificación y su ordenamiento.

Ordenación, "La ordenación es la acción de unir secuencialmente la documentación, conforme a su natural relación, mediante criterios alfabéticos y/o cronológicos. Se aplica a las series sólo después de conocer las características de los documentos, cuya naturaleza constituye el factor fundamental en la selección de una unidad de orden" ésta se hará de acuerdo a la división de Secciones, series y expedientes del cuadro de clasificación y con el orden interno que requiera la serie (cronológico, alfabético temático, etc.).

Conservación de los acervos

Entendiendo este proceso como el conjunto de actividades que se llevan a cabo para alargar la vida de una pieza o de todo un conjunto. Su función es la prevención del deterioro o, si ello no es posible, retrasarlo durante un mayor tiempo.

Lo mínimo que debemos hacer por nuestros fondos históricos es instalación en las guardas de primer y segundo nivel (folders y cajas) adecuados al material que se va a guardar y al presupuesto institucional. Es recomendable el uso de materiales de baja acidez, carpetas de ph neutro y cajas de polipropileno estable, que permitirán una preservación adecuada de nuestros acervos.

Para la estabilidad del material fotográfico es fundamental proveerlos de guardas de protección con materiales inertes y de buena calidad como sobre, contenedor o caja, lo cual crea en su interior condiciones microclimáticas de equilibrio.

Algunas recomendaciones adicionales:

La adecuada manipulación del material incide en su estabilidad: utilizar guantes de algodón para evitar huellas dactilares, sostener el material fotográfico con ambas manos, tomar una fotografía a la vez, tomar la fotografía con la emulsión hacia arriba, no tocar la superficie de la impresión, y nunca encimar una fotografía con otra.

Control de temperatura y humedad

Estándares internacionales para el área de almacenamiento de archivo con fotografías

Humedad relativa entre 35 y 40%

Temperatura inferior a 18° centígrados

No exposición directa a rayos solares y un local libre de polvo.

Descripción

Entendemos como descripción, la elaboración de una representación exacta de la unidad de descripción y, en su caso, de las partes que la componen mediante la recopilación, análisis, organización y registro de la información que sirve para identificar, gestionar, localizar y explicar los documentos de archivo, así como su contexto y el sistema que los ha producido.

La descripción, es la actividad encaminada a enumerar y registrar las características internas y externas de los documentos, para elaborar los llamados instrumentos de descripción (guía, inventario, catálogo), que servirán para el control, acceso y localización y recuperación de la documentación.

En archivística usamos la Norma Internacional de Descripción Archivística ISAD-G para tal efecto

Valorar nuestros acervos:

Otro aspecto relevante en el manejo de los archivos es saber que conservar y que descartar. Es

imposible conservarlo todo dado que el volumen creciente dificulta cada vez más el acceso a la información.

Interrogar los documentos acerca de que nos pueden testimoniar en torno a la historia de las organizaciones o de las personas, es lo que llamamos valoración, proceso que efectuamos bajo la premisa de conservar aquello que es verdadero testimonio y nunca con el afán de desocupar espacios.

Entendemos valorar como el análisis y determinación del valor de los documentos, en este caso nos referiremos en específico a los valores secundarios que Schelenberg define de la siguiente manera: "Los valores secundarios, son aquellos que tienen los documentos por los usos adicionales distintos de aquellos para los que originalmente fueron creados." O sea como testimonio histórico.

Al valorar debemos considerar lo que es útil para la sociedad, más allá del soporte o la antigüedad del mismo, la información contenida en el mismo y la importancia de la diseminación de esa información en el marco de los estudios históricos en la materia.

En este sentido entiendo que el poseedor o encargado del archivo debe pasar del nivel de analizar contra un manual o catálogo al de analizar sus documentos contra la necesidad social de documentar la memoria social. Este proceso de identificación puede hacerse de manera individual o como parte de un equipo que incluya investigadores, archivistas, conservadores.

En este proceso se pueden investigar los siguientes aspectos:

La naturaleza y el valor de los acervos, no hablando del concepto de valoración que expusimos sino su valor en el conjunto de las fuentes. Para ello se hace necesario cruzar información con bibliotecas, hemerotecas y otros archivos.

La existencia de colecciones complementarias, dentro y fuera del país.

La calidad de los acervos, esperando que no sólo tengamos gran cantidad de documentos, sino que el material sea útil, uniforme.

El Conocimiento básico sobre la metodología de la historia

Conocer la comunidad de usuarios, tanto la que se tiene como la que potencialmente se puede captar.

Este proceso de investigación es la base para la identificación, valoración y en su caso realizar el eventual expurgo de un fondo.

Es importante anotar que un proceso serio de valoración que se aplique a los archivos personales

para conservar la verdadera documentación histórica, ya que suele suceder que en la intención de no fracturar un fondo documental guardemos copias innecesarias, o documentos que no tienen valor secundario y no serán utilizados por investigadores, aumentando así nuestro problema de guarda y conservación.

No podemos dejar de tomar en cuenta en este caso, las condiciones legales en que tal o cual fondo se entregan en donación, comodato o incluso de manera onerosa a un archivo público que los pondrá en servicio.

También hay que tomar en cuenta el aspecto de patrimonio documental considerado en el art. 2º. Fracción XI de la Ley General de Bienes Nacionales que señala "deberán preservarse aquellos bienes documentales no susceptibles de ser sustituidos, como manuscritos, incunables, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos, grabados, fonograbaciones, películas, archivos fotográficos y cintas magnetofónicas entre otros".

Si consideramos al documento como testimonio, es importante la opinión de historiadores quienes, conociendo metodologías específicas en el terreno de esta ciencia, puedan hacer una interrogación adecuada a los documentos. Otros especialistas pueden ser de gran ayuda (si hay papeles musicales, debemos acudir a un músico, si son documentos médicos, acudiríamos a un médico, etc). El integrar equipos interdisciplinarios ayudará a valorar en su cabal dimensión nuestras joyas documentales.

Para los archivos de organizaciones de la sociedad civil no existe una normativa para la depuración, como en el caso de los archivos de la administración pública, (excepto las que marca Hacienda o la JAP por ejemplo, para el caso de archivos de gestión, pero no en el marco de lo histórico) pero es un deber científico hacerla de la manera más correcta posible en relación a su importancia para la sociedad. Un equipo colegiado integrado por un archivista, un historiador, un especialista en materia y personal profesional vinculado al fondo documental (funcionarios, albacea, descendientes) permitirá tener distintas ópticas de un mismo proceso. Todos ellos defenderán su punto de vista sobre la utilidad o conveniencia de depurar o conservar y contribuirá a mantener el equilibrio deseado.

Suele suceder en el caso de fondos donados, vendidos o entregados en comodato a instituciones públicas o privadas, que en el contrato de entrega se especifique que la institución receptora tendrá la obligación de mantener el fondo intacto, atando de manos a archivistas de la posibilidad de hacer una valoración y depuración adecuada, guardando en el acervo documentos que en

carecen de valores para la investigación y no revelan ninguna circunstancia histórica.

Otro caso distinto es el de las colecciones fácticas que realmente no precisan ser depuradas ya que los propietarios (o donantes), en su labor de coleccionismo han hecho una valoración en el proceso mismo de integración de la colección. Quien paga para integrar una pieza a su colección será verdaderamente escrupuloso y pondrá en juego todo su interés, erudición y experiencia en la selección de las piezas. Otro tanto lo será la persona o comisión encargada de adquisiciones "El caso del Centro de Estudios Históricos Condumex, la documentación tiene su origen en entidades privadas, colecciones documentales que incluyen papeles propios de personas o familias con una importancia informativa esencialmente histórica. El valor histórico es ya una protección de los valores evidenciales que poseen los documentos por su cualidad y su contenido"[v]

Difusión y acceso

Varios casos de archivos históricos de instituciones de asistencia privada y de filántropos se encuentran abiertos a la consulta de investigadores, aunque en relación a la cantidad de fuentes documentales producidas por el ámbito privado, los que se abren a la consulta son un porcentaje ínfimo, ello se debe en principio a que se resta importancia a estos como fuentes de investigación para la historia nacional, local o regional. Por otra parte, el costo que implica el contar con el personal (especializado o no) para clasificación y servicio, las instalaciones para el almacenaje de acervos y áreas de servicio, así como el costo en la promoción son un inhibidor en la difusión de los mismos.

Ejemplos de de este esfuerzo de poner sus acervos al servicio de la investigación lo es Fundación Merced, institución de asistencia que desde marzo de 2002 "inició la revaloración de su legado histórico y puso en marcha un Programa de Rescate de Patrimonio Cultural y archivo Histórico Considerando que este archivo será fundamental para el estudio de una página de la historia cotidiana nacional, el chocolate, y de otra de más reciente desarrollo, el sector filantrópico"[vi]

El Archivo Histórico del Colegio de las Vizcaínas, una de las tres más antiguas instituciones de asistencia privada en nuestro país, se encuentra abierto a la investigación, ofreciendo ocho fondos documentales, su biblioteca y archivo musical.[vii]

El Archivo de la Comunidad Ashkenzí de México en cuyo acervo se encuentra Fondo de la Asociación Nidjei Israel IAP, institución de asistencia de ese sector de la comunidad judía en México, así como el Fondo documental del Consejo Mexicano de Mujeres Israelitas, asociación civil dedicada al trabajo de asistencia y solidaridad hacia la sociedad mexicana.

Debemos anotar que en México son cada vez más frecuentes los casos de archivos privados que se incorporan mediante donativo, adquisición o comodato a instituciones públicas en el afán de abrir estos como fuente de investigación y que brinden un punto de vista diferente, alternativo o incluso contrapuesto a aquel que brinda escribir historia basándose únicamente en los testimonios emanados del Estado.

Buen ejemplo de ello lo son el Área de acervos históricos de la UIA, que entre muchos otros acervos guarda el de la Acción Católica Mexicana, o el Archivo Histórico de la UNAM que guarda entre otros muchos el archivo del Dr. Rodulfo Brito Foucher, quien además de ser Rector de la UNAM, fue presidente de Cruz Blanca Neutral, IAP, y que mantiene entre sus expedientes información sobre esa organización.

Abrir nuestros acervos a la consulta implica necesariamente que estén previamente clasificados, ordenados, descritos y que cuenten con herramientas de consulta, tales como guías, índices, inventarios o catálogos.

Asimismo deben contar con un reglamento mínimo de acceso, reproducción y consulta, así como estipular claramente la obligación de citar la fuente de información.

Además de coadyuvar a la investigación, el archivo también puede ser una fuente importante para la difusión, no sólo de los expedientes en él contenido sino de la propia organización a través de publicaciones, exposiciones, permanentes (temporales, itinerantes, y virtuales) visitas guiadas, un sitio en internet.

Al difundir la historia de la institución contenida en el archivo, damos un giro a imagen de que los archivos son espacios físicos donde se acumulan grandes volúmenes de documentos y en cuyo marco se emprenden enjundiosos estudios aptos sólo para el uso y disfrute de una minoría erudita pero incomprensibles para la mayoría de la ciudadanía.

En el caso que nos ha venido acompañando del Archivo Histórico del Centro Laboral Mexicano la organización incipiente de su archivo, permitió presentar una exposición con motivo del 50 aniversario de esa organización en el año de 2008, exposición que constó de 12 paneles que resumieron en testimonios y fotografías la historia de esa organización. Esa misma exposición se exhibió en la Sede de Buena Prensa y en la Universidad Iberoamericana, permitiendo difundir los ideales de servicio que han motivado y los objetivos que actualmente están impulsando como el fortalecimiento institucional como: la atención de las necesidades de la población, especialmente trabajadoras y trabajadores, la atención psicoterapéutica, la atención espiritual pastoral y la

escuela Especial. A partir de esa difusión dar a conocer la dimensión de la obra y convocar lo mismo a posibles usuarios, donantes y voluntarios que coadyuven a su continuidad y fortalecimiento.

La decisión de abrirlos los archivos a la consulta es el primer paso antes de su difusión, bien sea bajo condiciones especiales, por ejemplo previa cita y con tiempo limitado; o bien posicionando el archivo como parte del organigrama, o bien dado a instituciones culturales a través de comodatos, donación, venta. Cualquiera de estas condiciones estará sujeta al análisis de viabilidad y beneficios que repercuta para la institución.

Una vez abiertos, es importante posicionarlos para que los beneficios que tiene conocer la historia de la institución sean efectivos. Por ejemplo posicionarlos en nuestra hoja web, que los investigadores sepan si hay o no archivo y que contiene y cuáles son las condiciones de acceso. Me llama la atención por ejemplo que en las páginas de dos de las instituciones mexicanas más antiguas del sector, como es Nacional Monte de Piedad y el Hospital de Jesús que tienen excelentes páginas Web, -y supongo que también excelentes archivos históricos-, no los mencionen en ellas.

Cómo hacerlo, el problema de los recursos

En este momento ustedes pueden estar pensando, que todo esto suena muy bonito, pero que se necesitan recursos humanos y económicos para llevarlo a cabo y por lo tanto pueden estar a punto de descartar la posibilidad, yo les invitaría a no hacerlo.

Sino por el contrario a estimar la necesidad de programarlo para su siguiente año, ya que si bien organizar nuestros archivos y abrirlos a la consulta de investigadores interesados en el tercer sector, requiere esfuerzo, voluntad y un poco de dinero, no todo es imposible.

Hay instituciones donde las organizaciones pueden acercarse en busca de capacitación o asesoría, por ejemplo la ADABI (Apoyo al Desarrollo de Archivos y Bibliotecas), organización creada en 2003, con el propósito de salvaguardad la memoria del país a través del rescate, preservación, valoración, investigación, difusión documental y bibliográfica a favor de instituciones con pocos recursos, además de dar cursos de capacitación y asesorías y ha patrocinado desde su creación más de 250 proyectos en todo el país.

La organización Archiveros sin Fronteras, cuya representación en México es el Colegio Nacional de Archivistas de México, es otra instancia que favorece el trabajo voluntario en archivos de trascendencia nacional y en situación de emergencia, representado en México por los señores

Ramón Aguilera y Jorge Nacif Mina.

La Asociación Mexicana de Archivos y Bibliotecas Privados es otra organización creada para promover el invaluable patrimonio archivístico y bibliográfico en custodia de instituciones no gubernamentales, reúne organizaciones con amplia experiencia que puede dar asesoría interpares.

Existe la posibilidad de captar estancias profesionales de la Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía (ENBA) mediante proyectos de trabajo bien fundamentados, así como captar prestadores de servicio social de las formaciones de Opciones Técnicas de los CCH de la UNAM, o bien estudiantes de historia que sin duda trabajarían su servicio social o darían trabajo voluntario gustosos de poner en resguardo archivos que coadyuven al mejor conocimiento de nuestra sociedad y en particular del tercer sector.

Sólo a través de la preocupación de cada una de las organizaciones, fundaciones e instituciones del tercer sector será posible a través de la conservación, organización, puesta en servicio y difusión de su archivos reconstruir pieza por pieza la historia del esfuerzo de la sociedad civil y su compromiso a favor de los demás.

BIBLIOGRAFÍA

AMABPAC, http: //www.amababpac.org.mx

Gallego Domínguez, Olga, Manual de Archivos Familiares, ANABAD, Colección Manuales, Madrid, 1993.

LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, de 12 de agosto de 2003.

Martín-Pozuelo Campillos, M. Paz, La Construcción Teórica en Archivística: El principio de Procedencia, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid 1996.

Mejía, Myriam, *El archivo personal, una oportunidad para colocar en orden la vida,* Archivo General de la Nación, Colombia, 1997.

Moguel Flores, Josefina, "La valoración de los fondos del Archivo Histórico del Centro de Estudios de Historia de México-Condumex" en Entre Historiadores y archivistas: el dilema de la valoración documental, Archivo General de la Nación, México, 1995.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Couture,Carol y Jean-Yves Rousseau, Los Archivos en el siglo XX, Universidad de Montreal-

Archivo General de la Nación, México, 1982.

Dowle, Laurence, Agenda de Investigación sobre la disponibilidad y uso de los archivos, en Foro Archivístico

Islas Pérez, María Estela, La archivística en México, RENAIES-Archivo Histórico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2003.

[i] Gallego Domínguez, Olga, Manual de Archivos Familiares, ANABAD, Colección Manuales, Madrid, 1993, p. 7

[ii] Mejía, Myriam, *El archivo personal, una oportunidad para colocar en orden la vida*, Archivo General de la Nación, Colombia, 1997, p. 4

[iii] Véase: Martín-Pozuelo Campillos, M. Paz, La Construcción Teórica en Archivística: El principio de Procedencia, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid 1996; LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, de 12 de agosto de 2003

[iv] La organización de este archivo es una labor que he coordinado con la colaboración de Moramay Mónica Martínez Jiménez, Norma Granados, Itzamar Ortega, Luis Audelo, Erik Espinoza, Belem Fernández Díaz González y el apoyo de los Padres Jesús Acosta S.J. y José Luis Soriano, S.J.

[v] Moguel Flores, Josefina, "La valoración de los fondos del Archivo Histórico del Centro de Estudios de Historia de México-Condumex" en Entre Historiadores y archivistas: el dilema de la valoración documental, Archivo General de la Nación, México, 1995, p. 150

[vi] De la presentación de AMABPAC, http: //www.amababpac.org.mx

[vii] Fondo Archicofradía del Santísimo Sacramento y Caridad (s. XVI- XIX), Fondo Colegio de Niñas de Nuestra Señora de la Caridad (S. XVI –XIX, Fondo Congregación del Divino Salvador del Mundo y Buena Muerte (S. XVIII), Fondo Recogimiento, Colegio de Niñas de San Miguel de Belén (S. XVII-XIX), Fondo Cofradía de Nuestra Sra. De Aranzazu (S. XVII-XIX, Fondo Colegio de San Ignacio de Loyola (S. XVIII-XX), Fondo Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País S. XVIII-XX, Escuelas Rico (S. XVIII-XIX), De la presentación de AMABPAC, http: //www.amababpac.org.mx.

Mesa3: La participación indígena en el tercer sector

Acciones de la sociedad civil en el fortalecimiento de la participación indígena en espacios políticos de México.

Prof. José Alberto Ojeda Parada

Lic. Joel Rojo Horta

Lic. Magdaleno Sebastián Franco

Resumen

Los pueblos indígenas del México actual, están procurando procesos de desarrollo y ciudadanización que modifican completamente las formas de intervención que las organizaciones de la sociedad civil realizaban hasta finales de los ochentas. Convencido de esta realidad, el Movimiento Nacional Indígena A.C. desde su nacimiento ha procurado impulsar proyectos nacidos de las necesidades de sus agremiados y socios. Es decir, de las necesidades, utopías y proyectos de quienes habitan y viven cotidianamente en sus terruños

Tales proyectos han tenido la característica de ubicarse en regiones y municipios indígenas con los menores índices de desarrollo humano del país y los mayores niveles de marginación. Y en este año impulsar proyectos con enfoque de género en Metlatónoc, Atlixtac, Zitlala, Chilapa y Cochoapa el Grande en Guerrero. Así como de proyectos que enseñen derechos humanos e indígenas y fomenten la autotransformación ciudadana en mujeres indígenas.

Palabras Clave:

Ciudadanía, desarrollo, sujeto social, participación, fortalecimiento.

Introducción

Al menos desde el punto de vista del Movimiento Nacional Indígena A.C., la sociedad civil en México nace como un actor capaz de favorecer, fortalecer o rechazar procesos de cambio o permanencia impulsados por el Estado y cualquier otro actor social relevante en la vida nacional. Pero indudablemente, también estamos convencidos de que las acciones civiles no se pueden enmarcar en visiones homogeneizadoras y universalistas que fincan una realidad llana. Particularmente porque el sujeto indígena no es uniforme. Ni geográfica ni culturalmente.

México es un país de contrastes naturales, culturales, administrativos, etc.

La experiencia de trabajo e investigación, al menos, nos ha permitido identificar que la intervención social debe dejar de tomar como referencia, metodologías cuantitativas que demuestran una realidad dura, y olvidan que a lo indígena también lo identifica lo cultural. Es decir, un conjunto de prácticas propias, que llevan, inclusive, a cuestionar la idea de ciudadanía oficial y estado nación. De manera concreta, porque al interior del país existen ya no pueblos, sino comunidades y municipios, que en la actualidad plantean procesos de autonomía y autodeterminación; y trastocan la visión occidental de ciudadanía mexicana y nos transportan al reconocimiento de los porqués de estos procesos.

Sobre todo, porque en el Movimiento Nacional Indígena A.C., coincidimos que el mantenimiento y resurgimiento de una nueva cohesión social del país, tiene que partir del reconocimiento de estas diversidades culturales y democráticas, y de su fortalecimiento mediante el reconocimiento institucional.

A la luz de estos planteamientos, y convencidos de que la sociedad civil debe ser un actor capaz de transformar las condiciones de vida actuales; mediante proyectos de desarrollo, cursos, asesorías y diversos procesos de consulta con indígenas nahuas, otomíes, mixtecos, pames, huastecos, totonacos, y otros, impulsamos procesos de participación y ciudadanización en indígenas, para incorporarlos al desarrollo rural primero, y en los espacios de decisión política después.

En esta ocasión, presentamos las acciones que se están impulsando con mujeres indígenas de la región Montaña de Guerrero, en el estado del mismo nombre. Particularmente con mujeres de las etnias, náhuatl, pame y mixteca, de los municipios de Chilapa, Zitlala, Atlixtac, Cochoapa el Grande y Metlatónoc.

Antecedentes de intervención

El Movimiento Nacional Indígena A.C. basa su intervención social en una visión de progreso y desarrollo integral de los pueblos indígenas del país. Desde hace 30 impulsa proyectos de desarrollo rural que mejoren la producción agrícola del país, la conservación y cuidado de recursos naturales, el desarrollo comunitario, la infraestructura de salud, deportiva y de educación; e imparte cursos, talleres y asesorías en la elaboración de proyectos, derechos humanos e indígenas, relaciones de genero, ciudadanía y participación en indígenas totonacos, mixtecos, otomíes, pames, nahuas, huastecos, de Veracruz, San Luis Potosí, Puebla, Estado de

México, Distrito Federal, Morelos, Oaxaca, Tamaulipas y Guerrero.

En lo últimos cinco años ha estado impulsando proyectos con enfoque de genero; en donde indígenas otomíes de Querétaro, mixtecas de Oaxaca, Guerrero y Veracruz han sido beneficiadas con el impulso a sus proyectos productivos; mediante la gestión de recursos a instancias como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI, la Secretaria de Agricultura Ganadería, pesca y desarrollo rural, Sagarpa, el Fondo Nacional de las Artes, Fonart y otras.

Tales proyectos han tenido la característica de ubicarse en regiones y municipios indígenas con los menores índices de desarrollo humano del país y los mayores niveles de marginación. Municipios tales como Metlatónoc (el numero uno a nivel nacional en niveles de marginación y desarrollo humano) Atlixtac, Zitlala, Chilapa, de Guerrero; Coyutla, Mecatlán (donde se inició la estrategia cien por cien de Fox), Coahuitlán, Coxquihui, Coatzintla y Papantla en Veracruz; Zapotitlán de Méndez, Puebla; Peñamiller en Querétaro, Ébano, Tamazunchale y Xilitla en San Luis Potosí. Sin embargo, el caso de Guerrero, esta siendo crucial para impulsar procesos de ciudadanización y desarrollo rural. En la medida que los elementos de producción, cultura, política, cosmovisión y relaciones de género, de la Montaña como región, marcan particularidades en Montaña Baja, Media y Alta; y al interior de éstas en sus municipios. Ya que entre la gente existe una marcada referencia cultural al territorio de residencia. Ser Chilapeño o Citlalteco, etc.

La Región Indígena Montaña de Guerrero

La Región Montaña es una de las siete regiones en las que se subdivide el estado de Guerrero, ocupa el 13.4% de la superficie total y cuenta con alrededor del nueve por ciento de la población. Se localiza en la parte oriental del estado, y comprende una superficie aproximada de 7000 km2 con 17 municipios. Acatepec, Alcosauca, Alpoyeca, Atlamagalcingo, Atlixtac, Copanatoyac, Cualac, Huamuxtitlán, Malinaltepec, Metlatonoc, Olinalá, Tlacoapa, Tlalixtauilla, Tlapa, Xalpatlachuc, Xochihuehuetlan y Zapotitlan. (Cultura Ecológica, Resumen Ejecutivo, S/F: 1)

La Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDIi, la subdivide en Montaña Alta (Icuatipan) Montaña Baja (Tlatzintlan), Montaña Media (Tlayacapan) y Costa Montaña. Los municipios de la Montaña Alta son todos los anteriores, y los de la Montaña Baja: Ahuacoutzingo, Chilapa de Alvarez y Zitlala. (Canabal Cristini, 2008:27); Matías Alonso, (2000: 31) considera que Capalillo también forma parte de la Montaña Baja.

En la Montaña de Guerrero se asienta el 64.48% de la población indígena estatal y el nahua es el

grupo mayoritario, seguido del Tlapaneco y el Mixteco. De esta población, los hablantes de náhuatl representan el 41% de la población, los de Tlapaneco el 29% y los de Mixteco el 27.

Es la región que mayor atraso económico representa en el estado y su grado de marginación es elevado. La pobreza de su gente es crónica y ancestral. Cerca del 61 por ciento de su población se encuentra en la pobreza extrema y el 18 por ciento en la pobreza. (Matías: 2000,27)

Sólo uno de cada dos poblados esta comunicado por carreteras pavimentadas y/o caminos de terracería, y al resto se llega caminando o a caballo por brechas.

Por su localización en la Sierra Madre del Sur y en la depresión del Balsas. Su relieve es muy accidentado y las laderas pronunciadas constituyen el 72 por ciento de su superficie, las terrazas el 17 por ciento y las laderas regulares y los valles un 9 y 1.84 por ciento respectivamente. Alrededor del 49 por ciento de su territorio se encuentra con vegetación forestal y 27.07 por ciento con vegetación secundaria.

Predomina la selva baja subcaducifolia-tipo de vegetación caracterizado por la perdida de su follaje (entre 50 y 75%) durante la época seca-, y los climas cálidos y semicálidos subhúmedos con lluvias en verano. (Miranda y Hernández 1963) Los climas calidos subhúmedos predominan en las partes más bajas y secas y los templados húmedos en las sierras.

Sus suelos son de tipo *chernozen* o negros, aptos para la agricultura por su contenido de minerales y materia orgánica; *podzólicos,* de color blanquecino y aptos para la ganadería por su escaso contenido de materia orgánica; y de *estepa prairé,* caracterizados por baja materia.

La temporada de lluvias comienza a principios de junio y se prolonga hasta mediados de septiembre, con una precipitación pluvial anual de 1168 milímetros aproximadamente.

Producción agrícola

La agricultura que se practica es de temporal y autoconsumo. El *tlacolole* sigue siendo el mejor método productivo por su adaptación a las condiciones físicas y climáticas de la región. Porque basta con mover apenas la tierra para que esta conserve su estructura y compactaciónii

El *tlacolole* consiste esencialmente en la rosa del terreno, en la tumba de toda la maleza y los arbustos pequeños en el espacio que se va a cultivar; la tala de los diferentes árboles salvo aquellos que pueden ser útiles para la siembra o los que proporcionan algún fruto o producto; y la quema de la maleza y de los árboles que se amontonan a la mas baja altura posible del suelo y que se han dejado secar durante un periodo determinado que varía en términos de la vegetación cortada y de la humedad de la zona, por lo regular se seleccionan los troncos y varas útiles (para

leña o construcción de cercas) (Jorge Obregón, 226: , citado por Chávez Román,1998 : 48.49).

En el *tlacolole* la producción los campesinos forman pequeños muretes de piedra, de un metro de altura, que reconstruyen periódicamente para mantenerlos en condiciones óptimas durante el tiempo en el que se siembra; y, cuando el terreno lo permite, se le combina con arado para permitir la regeneración de la vegetación, de los nutrientes y la supresión de ciertas malezas; además de la creación de ricas variedades de maíz resultado de un proceso milenario basado en la selección, cruza y conservación de semillas… (Chávez, 1998:48-50)

En el trabajo de la milpa, artesanal o forestal es una característica que todos los elementos de la unidad familiar intervengan en diverso grado en las fases del trabajo, o en las actividades domesticas y la venta de mano de obra; que todos contribuyan de acuerdo a su edad y sexo para la subsistencia de la unidad de producción. (Matías, 2000: 64) Ya que no existe ninguna diferenciación de edad en el trabajo agrícola porque sigue siendo el proveedor de granos para el sustento familiar.

En la actualidad la producción agrícola se encuentra en una severa crisis y sus rendimientos agrícolas no cubren los requerimientos básicos de alimentación de las familias campesinas. Por ello los campesinos en épocas de estiaje o intensa lluvia tienen que importar maíz de otras regiones.

En cuanto a la producción de este grano, la Montaña de Guerrero junto con la región del Norte y Centro, presentan el mayor déficit de producción agrícola. En ella el 76.4% de su territorio es deficitario en la producción de maíz y sus volúmenes son los menores del Estado. Chilapa y Huamuxtitlán aunque son municipios considerados de alto rendimiento; parte de los mismos, Chilapa principalmente, Ahuacoutzingo y Tlapa son de rendimiento medio; Malinaltepec, Metlatónoc y Tlacoapa se encuentran en una profunda crisis agrícola.

Según los diversos estudios e investigaciones, la crisis productiva se debe a la baja productividad de la tierra, la escasez de parcelas y las variaciones del clima. Pero también a que gran parte de los recursos naturales presentan enormes procesos de erosión, contaminación (ríos y mantos freáticos), deforestación, cambios de uso de suelo, plagas forestales, depredación de flora, fauna y aprovechamientos forestal intensivo.

En los últimos años por ejemplo, de los 6.5 millones de hectáreas de terrenos aptos para producción forestal se han perdido 39 por ciento; la perdida de vegetación natural ya es del orden del 43 por ciento, y la vegetación perturbada representa un 17.2 por ciento. Los suelos se

encuentran dañados y sufren un alto grado de deterioro; más o menos del 36 por ciento.

La baja productividad agrícola también se debe a la falta de programas gubernamentales, de fertilizantes, la ubicación de las parcelas en las pendientes y la falta de capacitación en la utilización de los químicos.

El impulso productivo se ha buscado mediante el PROCAMPO y la introducción de cultivos especializados, semillas mejoradas, fertilizantes y otros avances técnicos para el maíz, el frijol y la calabaza. Estos cambios tecnológicos lejos de cambiar los rendimientos de la producción y garantizar la alimentación han dejado a los campesinos y sus familias sumidos en la dependencia económica, política y social.

En recorridos y reuniones recientes con campesinos de los municipios de Chilapa, Zitlala, Huamuxtitlán y Xochichuehutlán por integrantes del Movimiento Nacional Indígena, se encontró que la producción de maíz es más dependiente de la utilización de fertilizantes y semillas mejoradas (hibridas). Inclusive en parcelas de temporal se encontraron siembras con "semillas de prueba". Las cuales por sus denominaciones científicas podrían ser semillas genéticamente modificadas. Pero en la búsqueda de garantía en la producción, es lógico que estos campesinos vayan a seguir sembrándolas porque son semillas que "aceleran el crecimiento del maíz y garantizan la cosecha porque necesitan poca agua". (Trabajo de campo MNI, septiembre, 2009)

Si tomamos en cuenta que en las comunidades de la montaña la familia nuclear y extensa[iii] son las predominantes. Que representan la unidad básica de la organización social, mediante "un entramado en la red de alianzas interfamiliares y formas cooperativas comunitarias", donde las "formas parentales consanguíneas y por alianza o compadrazgo fortalecen los lazos al interior del grupo, disimulan las querellas y permiten perpetuar la familia y la comunidad. (Sánchez Andraca, 1997:72). Que mediante la familia se organiza la fuerza de trabajo, dividida por sexo y edad; donde el jefe de familia es el padre o el abuelo, y en ellos recae el principal sustento económico y la toma de las decisiones importantes; así como el derecho agrario. Es lógico que los grupos familiares y las comunidades creen las condiciones que de una forma u otra, les permitan amortiguar la falta de insumos productivos y de alimentos.

Una de estas estrategias, es el trabajo jornalero realizan los hombres en la denominada ruta del pacífico. Y que por sus características, las que se quedan al cuidado de la parcela y los hijos son las mujeres y las hijas mayores, por periodos que van de los tres, seis y ocho meses a los largo del año. Ya que si hasta hace unos diez años esta migración se caracterizaba por ser migrante el

varón, cada vez más incluye a mujeres. De ser temporal y retornar al inicio del ciclo productivo, cada vez más la migración se ha ido prolongando. Provocando la aparición de "comunidades fantasma" y de familias en donde las "hijas mayores", ya no la madre son las responsables de la milpa, la casa y las responsabilidades con la comunidad.

Situación actual de la mujer indígena en la Montaña de Guerrero

Frente al panorama anterior, desde el 2009, el MNI A.C., inicio la realización de proyectos productivos con enfoque de género en mujeres de Chilapa, Zitlala, Atlixtac, Metlatónoc, y Xochihuehuetlán para tratar de mermar las condiciones de vida y producción de la Montaña; disminuir la migración y fomentar la cohesión social entre las familias y comunidades. Motivar la participación femenina en las decisiones de la comunidad y en los espacios de la municipalidad. Pero en la revisión de las condiciones productivas y la integración de expedientes para la gestión de propuestas, se concluyó que muchos de los proyectos de las mujeres no podían continuar tales procesos, porque carecían de la seguridad jurídica de las tierras o de documentos personales, como la Curp, Credencial de Elector o Actas de Nacimiento. Es más, a la hora de pedirles a muchas mujeres que firmaran las solicitudes y/o preguntarles sobre la seguridad de sus credenciales, respondieron que no estaban seguras si eran de ellas, porque no saben leer, ni escribir. O que no podían presentar los documentos agrarios, porque aunque trabajan la tierra, ésta no es de ellas debido a que los anteriores sucesores, antes de morir, no hicieron la sucesión de derechos. Quizás hasta porque desconocían estos tramites.

A febrero de 2010, el grupo técnico del Movimiento Nacional Indígena A.C., que elaboraba los proyectos productivos encontró que el 80% de la población no había podido reunir los requisitos básicos para ser susceptible a recibir apoyo gubernamental, principalmente en el caso de las mujeres. Los expedientes carecían de alguno de los siguientes documentos:

1. Acta de Nacimiento de la persona interesada.
2. Credencial de Elector actualizada.
3. Clave Única de Registro de Población.
4. Comprobante de domicilio (último recibo de pago de luz).
5. Comprobante de pobreza (expedido por autoridad municipal).
6. Comprobante de radicación (expedido por autoridad municipal).
7. Tres Cotizaciones de casas comerciales distintas de los activos que requiere el proyecto productivo.

8. Comprobante de ser propietario de tierras (escritura privada notariada, título de propiedad, certificado parcelario, certificado de derechos agrarios vigente).
9. Permiso de la autoridad municipal de apertura de negocio y ante el Sistema de Atención Tributaria, en el caso de FONAES.

Los problemas constantes fueron, los datos del Acta de Nacimiento no coincidía con el resto de documentos personales o viceversa, carencia de alguno de éstos, el recibo de luz no estaba a nombre del interesado, los comprobantes de pobreza y radicación no sabían cómo gestionarlos, los funcionarios municipales mencionaban que no daban ese tipo de servicio o cómo hacerlos, ignorancia de lo que era una cotización o identificación de un local mercantil regularizado, los comprobantes de propiedad de tierra estaban desactualizados resultando otra persona el titular, temor a la visibilidad y obligaciones tributarias ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al solicitar permiso para abrir negocio ante el municipio.

Las mujeres que pretendían recibir algún apoyo gubernamental se redujeron en una tercera parte, es decir, para su gestión ante la SAGARPA, sólo 46 de 138 podrán realizar el trámite; en el caso de FONAES, únicamente 15 de 47 mujeres.

La inequidad se presenta una vez más contra las mujeres. No tienen sus documentos personales completos. En Guerrero, el Registro Civil y la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado opera un programa de gestión de Actas de Nacimiento en coordinación con los Ayuntamientos, el trámite obliga a que las mujeres reconozcan a un gestor con pretensiones de líder, además de que son principalmente por hombres, también las obligan a asistir a actos públicos y políticos, pagar cooperaciones no consideradas en el programa, en suma, el control político de viejos modelos caciquiles.

La credencial de elector, documento personalísimo, puede ser tramitada únicamente por el interesado en dos módulos en la Montaña de Guerrero: en las cabeceras municipales de Chilpa de Álvarez y Tlapa de Comonfort; requiriendo presentar documentos que garanticen a) el medio de identificación; b) identidad con fotografía y, c) comprobante de domicilio, correspondiendo a 31 variables de distintos documentos que, en caso de no portarlos al efectuar el trámite, es inútil realizar el viaje desde los pueblos indígenas. Las mujeres por su limitación, a la educación, al trabajo formal, a la seguridad social, no cumplen muchas veces con los requisitos al pretender realizar el trámite.

La Clave Única de Registro de Población es un documento expedido por la Secretaría de

Gobernación, que en caso de tramitarse por primera vez, se debe asistir al módulo cercano a la localidad llevando consigo el Acta de Nacimiento, aunque es posible que las personas puedan imprimir su CURP consultando los sitios oficiales en internet: SEGOB, tramitaNet y, eCurp.

Los documentos que acreditan la propiedad de la tierra tienen una dificultad especial, hay casos en que la tierra es del marido migrante, la mujer es la usufructuaria; el propietario ya falleció y heredó o no legalmente o, no se cuentan con documentos legales.

En razón de lo anterior, es que las indígenas de la montaña en la visión actual del desarrollo rural en México, no pueden ser sujetos de desarrollo y mucho menos ciudadanas en la democracia actual. En respuesta a lo anterior es que planteamos la intervención civil en términos de los conceptos de participación y ciudadanía, en donde los agentes (sujetos sociales) resuelven sus necesidades, mediante estrategias, proyectos y utopías que se plantean conforme a las dinámicas de sus territorios y terruños.

La ciudadanía y la participación: marcos conceptuales de intervención.

Partimos de la idea que la ciudadanía no es solamente un asunto de reconocimiento de derechos, sino también del impulso de proyectos y metas de sujetos con necesidades y utopías que rebasan el modelo estructural-determinista de la ciudadanía y democracia de los tiempos actuales. Por tanto, los procesos de participación ciudadana que impulsamos, son reflejo de las necesidades, utopías y proyectos de los pueblos indígenas con los que trabajamos. Es decir, son proyectos de ciudadanización y desarrollo que toman en cuenta las relaciones socioeconómicas de producción, las relaciones de poder en la familia y las comunidades, sus cosmovisiones, la historia local y los proyectos futuros de los indígenas. Así, se concibe la participación como una forma de integración social sustentada en los intereses de los sujetos sociales y un proceso de "autotransformación" y *"…de despliegue creciente de las potencialidades de autocrecimiento individuales y colectivos"*, (Espina, 2004:35). Es decir, se están fortaleciendo procesos de auto trasformación ciudadana, que encaminan a los indígenas en la consecución de sus objetivos

El fortalecimiento de la ciudadanía indígena y los derechos de la mujer

En ese sentido, es como nuestras tareas se han encaminado a capacitar en derechos ciudadanos e indígenas a hombres y mujeres de la Montaña de Guerrero. En el presente año, mediante el proyecto "Para garantizar los Derechos ciudadanos en Mujeres indígenas de la Montaña de Guerrero", pretendemos que las mujeres indígenas con representación social y política en la

región, obtengan conocimientos y herramientas que les ayuden a garantizar sus derechos ciudadanos. Y se impulse la creación de "redes ciudadanas de mujeres indígenas" y la participación de estas en Institutos Municipales de la Mujer, y otros espacios institucionales que permiten fortalecer la participación de la mujer y su ciudadanía en las regiones y territorios culturales de México.

Los talleres de capacitación, tienen la característica de estar dirigidos a mujeres con representatividad social y política en sus comunidades de origen, a representantes de proyectos productivos, con capacidad de gestión y un trabajo comunitario destacado en el ámbito de lo social y sus comunidades. Particularmente con la intención de motivar la participación en estos espacios de la región en las demás mujeres de sus comunidades y etnias, porque se ve un alto grado de responsabilidad por parte de ellas.

Por otra parte, estas acciones representan el inicio de un proceso de cambio, que en el mejor de los casos fortalecerán el desarrollo de la mujer indígena en la medida que estas motiven a sus compañeras, se apropien de los conocimientos, y se inserten en la toma de decisiones de los espacios locales en los que se desenvuelven y habitan.

En particular, porque la continuidad democrática del país y de las poblaciones indígenas en la montaña, se ven amenazadas por procesos como la migración. Debido entre otras cosas a que los indígenas, en muchos casos se muestran rehaceos a sus usos y costumbres cuando ya han pasado mucho tiempo fuera de sus terruños; y cuando variables como la edad, el sexo, el estado civil, su condición de ejidatario, comunero o jornalero determinan los procesos de participación y ciudadanización.

Fortalecer la ciudadanía indígena por lo tanto, pasa por considerar y entender que esta, se nutre de elementos democráticos modernos y tradicionales, pero también de la influencia de procesos de desarrollo económico, condiciones sociales de vida, de familia y comunidad; es decir, de una interacción de elementos cotidianos, locales y globales que moldean la sociedad nacional y las visiones y proyectos individuales y comunitarios de los pueblos originarios de México.

Bibliografía

Carlos Collen, 2008, *Sociedad y ciudadanía: desafíos educativos*, Universidad de Buenos Aires.

Luis Fernando Villa fuerte Valdés, S/F, *El debate contemporáneo de la ciudadanía: liberales vs comunitaristas*, El colegio de Veracruz-Universidad Veracruzana, México.

Ruben Aguilar Valenzuela, (2006). *Las organizaciones de la sociedad civil en México: su*

evolución y principales retos, Universidad Iberoamericana, Tesis. México.

Ana L. del Ángel y Martín A. Mendoza, (2002), *Cultura y sobrevivencia familiar en la etnia totonaca, México*, en Papeles de Población, abril-junio, Num. 32. UAEM-México. pp. 96-121.

Guillermo de la Peña, (1999),"Territorio y ciudadanía étnica en la nación globalizada", Desacatos, primavera, numero 001, Centro de Estudios en Antropología Social-Ciesas. Distrito Federal-México.

José Esteban Castro,(S/F), *Agua, democracia, y la construcción de la ciudadanía*. Universidad de Newcastle upon Tyne, Inglaterra.

Banco de México. "Las remesas familiares en 2008". Informe 27 de enero del 2009. www.banxico.org.mx/documents/%7BB7CBCFAF-AB7D-BE65-F78F-6827D524C418%7D.pdf

Uno Noticias. "Remesas Cayeron 14.4% en noviembre de 2009". 05 enero 2010. www.unonoticias.com/insides/DetailSingle.aspx?PID=49092

Cultura Ecológica, Resumen Ejecutivo, S/F: 1

Banco de México. "Las remesas familiares en 2008". Informe 27 de enero del 2009. www.banxico.org.mx/documents/%7BB7CBCFAF-AB7D-BE65-F78F-6827D524C418%7D.pdf
Uno Noticias. "Remesas Cayeron 14.4% en noviembre de 2009". 05 enero 2010. www.unonoticias.com/insides/DetailSingle.aspx?PID=49092

CONAPO. Índices de Desarrollo Humano, 2000.
INEGI. Datos Socioeconómicos sobre la Población Femenina en México, 2008.
Periódico Oficial del Estado de Guerrero, 13 junio 2003.
segob. e-local.gob.mx
Sedesol. 2000. Programa de Jornaleros Agrícolas.
Canabal Cristiani Beatriz. Hacia todos los lugares… Migración Jornalera Indígena de la Montaña de Guerrero. UAM Xochimilco. 2008.
Matias Alonso Marcos. La Agricultura Indígena en la Montaña de Guerrero. Plaza y Valdés. 2000.
Curzio Leonardo. 2007. Para Entender el Liberalismo. Nostra.
Canabal Beatriz y Flores José Joaquín. 1999. La Montaña de Guerrero, México: regionalización y estrategias de sobrevivencia en el medio indígena en "Cultura e Identidad en el campo Latinoamericano". UAM Xochimilco.
Canabal Beatriz. 2002. La Población Migrante de la Montaña de Guerrero y sus Ámbitos de Reproducción Social en"Migración, Poder y Procesos Rurales". UAM y Plaza y Valdés.

---

i Nahuas de la Montaña, CDI.2006.

ii ibíd.

iii La familia nuclear está formada por padre, madre e hijos; la segunda, se característica es que cuando se forma una nueva pareja, esta se va a vivir con los padres del esposo.

Educación Intercultural Bilingüe para PHLI en la Ciudad de México: Colaboración INEA-Tercer Sector Indígena.

Velasco E., Mónica Nayeli

Palabras clave: educación intercultural bilingüe, MEVyT-IB, indígenas, etnia-lengua, colaboración, investigación-acción, INEA.

Resumen

El INEA realizó una investigación-acción (I-A) a fin de adecuar las estrategias de atención para ofrecer educación intercultural y bilingüe a nivel básico, en la vertiente MEVyT-IB, a jóvenes y adultos hablantes de lengua indígena y asentados en el D.F. El presente artículo presenta la interacción obtenida y deseada con el Tercer Sector Indígena, así como algunas de las dificultades y los aprendizajes logrados durante la I-A realizada. Se propone una red de colaboración interinstitucional interdisciplinaria y solidaria, la formación de vínculos e inclusión social para apoyar la educación de jóvenes y adultos indígenas en zonas urbanas.

Introducción

Responder a la cuestión sobre cómo impacta el tercer sector sobre los procesos y las relaciones institucionales es una tarea substancial para ofertar un servicio donde la ciudadanía provee y recibe simultáneamente. La colaboración con el Tercer Sector Indígena (TSI) es fundamental para que los servicios brindados por instituciones como el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) puedan generar acciones adecuadas a los intereses y necesidades de la población. Para el INEA, la relación con el TSI es primordial, ya que gran parte de los colaboradores son voluntarios (figuras solidarias[i]) que participan en algún proceso para atender población joven y adulta que aún no ha finalizado su educación básica.

La atención educativa a jóvenes y adultos es prioritaria en tanto que éstos son “los soportes intransitables del mejor rendimiento escolar de sus hijos” (UNESCO/OREALC y CEAAL 1997, 305) y les abre brecha a mejores oportunidades de vida y trabajo.

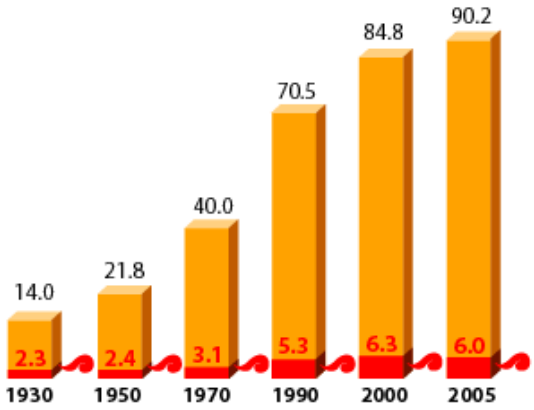
El presente artículo analiza la interacción entre el INEA y el TSI durante el proceso de la investigación-acción para ofrecer el servicio de alfabetización en lengua originaria en población indígena asentada en la Ciudad de México. Asimismo, se describen algunas de las dificultades y los aprendizajes logrados durante la investigación: *Proyecto de intervención educativa para poblaciones indígenas en el Distrito Federal bajo los marcos de una investigación-acción*.

Antecedentes

De acuerdo con datos del INEGI, la evolución de la población hablante de lengua indígena (PHLI) ha incrementado con respecto a la población total en México, como puede apreciarse en el Gráfico 1.

La población indígena que aún habla alguna lengua indígena refiere a 6 de cada 100 habitantes (de 5 años y más). La población indígena mayor de 15 años y analfabeta representa el 26.9% de la población total analfabeta y el 33.3% dentro de la población indígena. El 10.9% de la PHLI es monolingüe, sin embargo otros datos indican que la tasa de monolingüismo puede llegar a ser hasta 50% más alta en algunas regiones. El 34.5% de la población analfabeta es monolingüe, y de ellos el 65% son mujeres.

Gráfico 1. Evolución de la PHLI-población total en México.



Fuente: INEGI

*Población igual y mayor a 5 años de edad.

En el D.F. suman más de 118,424 PHLI de acuerdo al II Conteo de Población y Vivienda 2005[ii]. De los cuales 111,437, tiene 15 años o más y 14,335 (12.9%) son analfabetas. De los 68,380 (61.4%) en condiciones de rezago educativo el 58.5% son mujeres (40,018) y 41.5% hombres (28,362). En términos generales, uno de cada tres indígenas es analfabeto y uno de cada cuatro analfabetos es indígena. Del II conteo nacional de vivienda de 2005 destacan los hablantes de las siguientes lenguas:

Tabla 1. Hablantes de lenguas indígenas en el D.F.

Lengua (variante lingüística)	Hablantes de Lengua Indígena	Indígenas en el D.F. (%)
Náhuatl	30,371	25.6%
otomí	12,460	10.5%
mixteco	12,337	10.4%
zapoteca	9,944	8.4%
mazateco	9,356	7.9%
mazahua	7,414	6.3%
totonaca	4,403	3.7%
mixe	2,898	2.4%
otras lenguas	29,241	24.7%

Fuente: II Conteo Nacional de Vivienda (2005).

La PHLI asentada en el D.F. es una ciudadanía fragmentada por la escasez de recursos[iii] pero integrada –aún con otros grupos étnicos- para el intercambio de información. Cada comunidad conserva un perfil socio-demográfico distinto de acuerdo a factores como: cultura, etnia-lengua, estructura jerárquica, razones para emigrar, estrato social anterior, ocupación principal actual, generación y microrregión dentro de la Ciudad de México.

Disposiciones legales hacia los pueblos indígenas en México

Los derechos de los pueblos indígenas, conforman un marco jurídico que el INEA, como una institución educativa, los enfatiza como fundamento de su enfoque pedagógico-operativo. Las disposiciones legales se describen en la legislación nacional[iv], así como los tratados, acuerdos, declaraciones y resoluciones internacionales[v] a las que se ha suscrito nuestro País.

Uno de los intereses del INEA es "emprender las reformas necesarias para que la educación responda a las características, necesidades, aspiraciones y valores culturales de cada pueblo y para contribuir a impulsar y renovar la enseñanza de las ciencias y a estrechar la vinculación de los sistemas educativos con el mundo del trabajo" (INEA 1979, 35). Es por ello, que se prioriza la atención de grupos más desfavorecidos que exigen acciones urgentes y oportunidades diversificadas y acordes con sus propias realidades.

En el caso de las poblaciones indígenas, se requiere conocer las formas de vida y trabajo para generar la flexibilidad curricular y los materiales adecuados a la cultura, necesidades y

aspiraciones de los pueblos primigenios. De esta forma, es posible plantear una atención educativa útil a la cotidianeidad y superación de la PHLI.

Modelo educativo intercultural y bilingüe

El modelo educativo del INEA es el "Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo" (MEVyT)[vi] en la vertiente intercultural y bilingüe, también conocido como MIB[vii] (Castro y Anda, 2007). El MIB está dirigido a personas originarias de las culturas indígenas para que aprendan a escribir y hablar en lengua indígena y en español. Por ende, los materiales y la práctica educativa se dan en lengua y en español según el módulo a cursar. El modelo considera que la PHLI puede aprender mejor a partir de la recuperación y uso de los saberes de su lengua materna.

La atención operativa del MIB queda a la jurisdicción de cada sede paraestatal del INEA, pero está sujeta a las Reglas de Operación y los acuerdos establecidos. Gran parte de la fuerza de trabajo está a cargo de voluntarios de la sociedad civil a quienes se les denomina figuras solidarias. Los voluntarios colaboran con tareas educativas y operativas en beneficio de los jóvenes y adultos en rezago educativo, asimismo reciben una retribución monetaria (gratificación[viii]) por parte del patronato de cada estado. En el proyecto indígena, las figuras solidarias son bilingües y pertenecen a la etnia-lengua que atenderán. En el D.F., las figuras operativas que operan el modelo MIB son: aplicador de exámenes bilingüe, asesor educativo bilingüe, enlace educativo bilingüe y titular promotor bilingüe. A continuación defino las actividades de las figuras solidarias participantes, de acuerdo con las Reglas de Operación 2010:

a) Aplicador de exámenes bilingüe: figura solidaria que habla la lengua indígena y que, en las sedes de aplicación, revisa las evidencias[ix], aplica los exámenes, cuida el orden y califica los exámenes con preguntas abiertas.

b) Asesor educativo bilingüe: figura solidaria que habla, lee y escribe tanto el español como su lengua indígena de origen, con las que facilita el aprendizaje de los educandos pertenecientes a su propio grupo indígena, a través de la motivación, el apoyo académico y la retroalimentación continua para mantener su participación en el estudio, sobre todo de forma grupal. Participa, además, en programas de formación y actualización.

c) Enlace educativo bilingüe: figura solidaria que habla, lee y escribe una lengua indígena específica y colabora en: a) elaborar y conformar contenidos, materiales educativos e instrumentos de evaluación del aprendizaje para ser utilizados en el proceso educativo de las personas indígenas; b) formar y capacitar a las figuras solidarias bilingües; y c) instrumentar el

MIB y el desarrollo de la lengua indígena, siempre que impacte en la labor educativa.

d) Titular promotor bilingüe: figura solidaria que habla una lengua indígena y la utiliza para: a) promover, organizar y difundir los servicios educativos en su ámbito de influencia; b) incorporar educandos y asesores: c) registrar las actividades que se desarrollan en la plaza comunitaria en el sistema de bitácora electrónica (SIBIPLAC); y d) apoyar la gestión entre la Plaza comunitaria y la estructura operativa institucional.

Problemática

El problema del analfabetismo es complejo en tanto que intervienen cuestiones didácticas para resolver dificultades de tipo lingüístico, psicológico y pedagógico; sino, aspectos socioculturales, económicos, afectivos, intelectuales, geoespaciales, entre otros, que requieren de la intervención de todas las esferas de la sociedad (UNESCO/OREALC 1990). Parte de la complejidad de alfabetizar y brindar educación básica a PHLI en el D.F. (en la vertiente MIB) recae en cinco puntos principales: 1) inexperiencia para operar la ruta MIB del INEA en contextos urbanos, 2) dificultades para colaborar con el Tercer Sector Indígena, 3) preferencia por hablar español en detrimento de su lengua, 4) alta diversidad étnica y lingüística, y 5) falta de mayor integración de los proyectos de las instancias gubernamentales con acción en D.F.

1) La experiencia académica y operativa del INEA en la *ruta MIB* se circunscribe a contextos rurales por lo que es prioritario identificar las estrategias y adecuaciones necesarias a zonas urbanos como el D.F., Guadalajara y Monterrey.

2) La *cooperación con el TSI* es lenta debido a las redes sociales poco visibles y de difícil acceso para los *externos*. La discriminación y abuso padecido por la población indígena inciden en su invisibilidad y desconfianza (Czarny 2008). Esta falta de visibilidad y las estadísticas de población poco fiables[x] contribuyen a la ignorancia e insensibilidad (de necesidades y situación de la PHLI). Además, algunas asociaciones del TSI establecidas en el D.F. concentran sus acciones a la población indígena de otros estados o su interés es distinto al educativo.

3) Frecuentemente encontramos que la PHLI *opta por el uso del español* sobre su lengua indígena, pues lo requiere para trabajar, movilizarse y realizar trámites. Al llegar a la Ciudad, *tienden* a agruparse con hablantes de su comunidad y aprender o mejorar su español.

4) La alta *diversidad étnica y lingüística* dificulta los procesos operativos del Instituto, por lo que se requiere priorizar aquéllas etnia-lenguas a atender.

5) Finalmente, la *falta de coordinación* e integración de proyectos entre las distintas instancias

gubernamentales para atender la demanda potencial de usuarios jóvenes y adultos indígenas en rezago educativo y resolver problemáticas comunes. Actualmente, en el TSI, la coordinación para atender población indígena en educación básica dirige sus esfuerzos hacia la niñez.

Metodología

El INEA se propuso el proyecto de intervención educativa para PHLI en el D.F. mediante la metodología de investigación-acción. El objetivo general[xi] fue el definir y probar estrategias de atención educativa bilingüe destinada a personas jóvenes y adultas de PHLI asentadas en el D.F. para aplicarlas posteriormente a otras ciudades y municipios de características similares[xii] (INEA 2008).

La investigación-acción es exploratoria, secuencial y mixta, y emplea las técnicas y herramientas metodológicas siguientes: análisis documental, entrevista semi-estructurada, observación participativa, encuestas, grupos foco y análisis estadístico.

La investigación convino en las siguientes etapas: a) justificar la investigación-acción, b) identificar el problema, c) formular las preguntas de investigación, d) delimitar la muestra, e) definir las actividades por realizar, f) seleccionar las técnicas y diseñar los instrumentos de investigación para el seguimiento y evaluación de las actividades, g) realizar la intervención educativa, h) dar seguimiento y evaluar la intervención educativa, i) sistematizar la información resultante y j) elaborar los informes con las conclusiones y las recomendaciones.

La PHLI objetivo se definió como aquélla que ha resuelto su problema de vivienda, tiene interés por concluir su educación básica y se encuentra asentada en la Ciudad de México. Cabe destacar que el problema indagado en la investigación-acción se limitó a la atención de hablantes de lengua de la cual se tuviera material, asesores y aplicadores bilingües susceptibles de formación.

Resultados preliminares

Se accedió a grupos pertenecientes a diferentes etnia-lengua sin poderles dar atención por diversas razones. Estos intentos fallidos aportan información valiosa –tanto como los casos atendidos- para evitar las posibles malas prácticas, descuidos y proponer soluciones posteriores. Es por ello que las lecciones aprendidas de los casos infructuosos se consideran como parte de los resultados de la investigación-acción. En la presente sección describo brevemente aquéllos casos más representativos que no pudieron concretarse y que exponen un bagaje rico en experiencias.

El *primer caso* relevante fue el grupo *triqui* ubicado en López 23 a quien se le contactó con apoyo de la Delegación Cuauhtémoc en el D.F. No fue posible brindarles atención debido a que

no se encontró a una asesora bilingüe que fuera aceptada por ellos. Todas las entrevistas y el tiempo invertido fue espurio dado que uno de los elementos no estuvo consolidado: el asesor. La lección destaca cumplir con los requerimientos de atención educativa (material, asesor, educandos, entre otros) antes de iniciar la operación de registro. Asimismo, es más probable que se pueda dar atención a un grupo cuando el asesor surge de su propia comunidad.

Con respecto al conocimiento de esta etnia-lengua, ahora sabemos que la población *triqui* tiene dos organizaciones políticas que contienden a muerte: el Movimiento Unificado de Lucha Triqui (MULT) y el Movimiento de Unificación y Lucha Triqui Independiente (MULTI). Aún dentro del mismo movimiento hay que tener cuidado pues se encontró un posible asesor considerado traidor para el grupo. Además, algunos grupos no están interesados en educar a las mujeres, por lo que sería recomendable mantener una relación con instituciones de género. Es posible que en algunas etnias sólo acepten a una asesora para atender a las educandas en lugar de un hombre.

El *segundo caso* lo conforman tres escuelas donde asisten niños indígenas. La finalidad era contactar a sus padres para ofrecerles el servicio. Empero, se encontró que éstos provenían de distintas etnias-lenguas que dificultaría cada uno de los procesos de atención, particularmente el encontrar asesores bilingües. Las escuelas no podían prestar las instalaciones por cuestión de cupo o bien no les interesaba participar ni detectar población indígena.

La primera lección es sensibilizar y apoyar en cuestión de capacitación y herramental a los directivos y profesores de escuelas de educación básica para que ellos puedan: a) identificar la etnia-lengua de los niños indígenas, a partir de su registro y convivencia, b) sensibilizar a otros profesores, en estas temáticas, a fin de asegurar su participación, y c) proveer de espacios para la atención educativa de los adultos. Posteriormente, el personal del Instituto podría verificar la disponibilidad de materiales de la lengua-etnia identificada, entre otros procedimientos, para facilitar la atención.

La segunda lección, se relaciona con usar contactos que han colaborado con la PHLI (organizaciones civiles o investigadores) para facilitar el acceso y la confianza de las comunidades indígenas. Igualmente, sería favorable el mantener contacto y flujo de información permanente con las escuelas y organismos correspondientes.

El *tercer caso* lo integra la PHLI identificada y contactada por estudiantes de la Licenciatura de Educación Indígena de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). La PHLI pertenecía a distintas etnias-lenguas y regiones de la Zona Metropolitana, pero la atención no fructificó debido

a confusiones sobre la programación y los procedimientos del convenio. Es posible que esto se debiera a la falta de proyectos anteriores entre las instituciones. Para evitar estas desavenencias es fundamental que los involucrados (estudiantes y coordinadores del proyecto) se comuniquen directamente para resolver dudas y problemáticas. Además, es necesario hacer convenios escritos donde se aclaren los roles y evaluación del desempeño de los involucrados y del proyecto. Igualmente, es importante nombrar un árbitro que solucione los conflictos y comprender dos cosas: primera, este proceso conlleva tiempo y segundo, los estudiantes requieren apoyo técnico a lo largo del proceso por ambas instituciones.

En el *cuarto caso* se buscó la incorporación de población *mixe* en Coyoacán por medio de un estudiante mixe de la UPN y el apoyo de un técnico docente y un miembro del equipo técnico de Servicios Educativos de la Delegación del INEA en el D.F. Se presentaron distintas dificultades como el cambio de técnicos docentes y la lentitud en la detección de población, ya que se les encontraba muy temprano o durante la noche. Ahora sabemos que el técnico docente debe cree en el proyecto para apoyar fuera de su horario laboral. Es necesaria mayor capacitación a las figuras institucionales y solidarias para la aplicación de la Entrevista Inicial y la búsqueda puerta a puerta de posibles usuarios. Igualmente, es importante que las figuras se coordinen y reporten frecuentemente sus hallazgos.

Otro caso, fue el contacto con *grupos mazahuas* asentados en el Centro Histórico de la Ciudad de México en las calles de Cuba y Belisario Domínguez. La mayoría de la PHLI son mujeres sin estudios previos y mayores a 50 años. Algunas regresaron al pueblo, se mudaron de domicilio o bien trabajan más horas por lo que no se comprometieron a estudiar. La lección conlleva que el modelo operativo debe considerar la movilidad de los educandos al interior de la Ciudad y otras partes de la República. Si bien se puede aprender lecciones del programa de jornaleros, en este contexto se presentan serios retos para la atención. Por ejemplo, la disponibilidad de asesores bilingües e integración de círculos bilingües de la misma etnia-lengua en otras partes de la ciudad. Actualmente, las personas que se muden dejarían de recibir asesorías hasta tener un nuevo *círculo de estudio* (dónde se imparten las asesorías) con las mismas características. Otro reto es el hecho de atender a grupos muy pequeños, a comparación de la atención masiva en los estados.

Muestra piloto: círculos de estudio conformados

La segunda parte de la investigación se realizó a través de una prueba piloto en círculos de

estudio a población otomí o *hñähñü* (los que hablan otomí) y mazahua o *jñätjo* (los que hablamos y existimos) de la Delegación Cuauhtémoc en la Ciudad de México. La muestra de educandos atendidos contó con las siguientes características:

Nivel de alfabetización: la mayor parte de la población analizada es analfabeta pero también se analizó a personas con conocimientos de escritura y lectura que aún no han finalizado su educación básica. En el grupo *jñätjo*, 5 de 14 (35%) educandos atendidos no tenían nociones de escritura y lectura, mientras que del grupo *hñähñü* fueron 15 de 21 (71%).

Nivel de bilingüismo: los educandos son bilingües coordinados (hablan español y la lengua indígena) de acuerdo con las Entrevistas Iniciales[xiii] realizadas, ya que hablan tanto su lengua materna como español. Actualmente, utilizan más el español que la lengua indígena. En las microrregiones analizadas no se detectó población monolingüe, por el contrario se detectaron indígenas que conocen muy poco la lengua materna y de acuerdo a la Entrevista Inicial se les clasificó como hispanohablantes.

Sexo: la mayoría son mujeres (71% en Mesones y 90% en Chapultepec) porque son la población que atendió la convocatoria de los líderes del grupo. Algunas mencionaron su interés por estudiar para apoyar a sus niños en los estudios. En el caso de los hombres del predio *hñähñü*, no todos estaban enterados de las asesorías porque el *Líder del grupo* no se los había mencionado y trabajan prácticamente todo el día. Esta tendencia marcada a informar a las mujeres puede ser uno de los indicadores de que se les haya atendido en mayor número.

Edad: la composición del círculo *hñähñü* es más joven a comparación del *jñätjo*; ya que la mayoría tiene menos de 33 años de edad mientras que la mayoría de los *jñätrjos* tiene más de 39 años. En la comunidad *hñähñü* se detectaron jóvenes hombres a quienes se les podría atender si se acude muy temprano o por la noche. El único joven que mostró interés no se le pudo realizar la Entrevista Inicial porque no acudió a las asesorías ni se le encontró en el predio posteriormente.

Hijos: en el caso de los *hñähñüs* los educandos tienen generalmente de 3 a 7 hijos (67%), y los *jñätjos* tienen 1 ó 2 hijos (30%), o bien 5 a 7 hijos (30%). Los hijos les motivan a aprender y les restan tiempo de dedicación al estudio con relación a que tengan o no pareja, ya que se presentaron casos de madres solteras que no pudieron acudir o dejaron de ir porque tenían que cuidar a sus niños sobre todo cuando son pequeños. Todos los niños acuden al colegio y en la adolescencia varios trabajan en vía pública, y en algunos casos son vulnerables a problemas de drogadicción.

Actividad: la mayoría de los educandos de ambas etnias son comerciantes en vía pública (entre 70-80%) y algunas *hñähñüs* tienen el negocio de una tortillería artesanal. Una minoría de mujeres se dedica a quehaceres del hogar, hacer muñecas, artesanías o cuidadoras. Se detectó a algunas educandas alfabetizadas que priorizan el aprender operaciones básicas de matemáticas para su trabajo actual.

Condiciones de vida: ambos grupos han resuelto el problema de la vivienda y están asentados en la Ciudad desde hace varios años. Las condiciones de vida de los grupos son distintas. Sin describir detalladamente las condiciones de vida me enfocaré en los lugares donde toman las asesorías.

Por un lado, el grupo de los *hñähñüs* habita en la Colonia Roma Norte en casas de lámina y solo cuentan con un baño común. En aproximadamente 150 metros cuadrados viven 24 familias. Se cuenta con un salón de usos múltiples que sirve de bodega y para cocer, estudiar, colocar otro altar, realizar las reuniones del grupo. Al parecer, existe una preferencia por la seguridad sobre las condiciones del lugar donde se toman las asesorías. Las condiciones del salón no merman la calidad de las asesorías ni la motivación de los educandos, pero sí dificulta la práctica ante eventualidades como que se anegue, se vaya la luz o entren constantemente los niños por no contar con una puerta que se pueda cerrar.

Por otro lado, los *jñätjos* viven y toman asesorías en mejores condiciones a comparación de los *hñähñüs*. Habitan en edificios en el Centro de la Ciudad. Los seis edificios fueron pintados hace poco por ellos mismos. Los andadores internos están adoquinados y cuentan con una *tiendita,* que en realidad es la casa de uno de los vecinos. Tienen un altar de la virgen de Guadalupe. El salón de usos múltiples cuenta con dos baños, un área de juntas y un amplio espacio donde toman las asesorías.

Relación con su origen: algunos guardan relación con su pueblo mientras que otros ya no tienen interés en participar de las festividades o tradiciones originarias. Cuando regresan al pueblo, visitan su familia pero en algunos casos no participan de las fiestas. Al parecer, han adoptado las festividades de la Ciudad de México con propósitos de comercio más que culturales.

Interés por aprender su lengua escrita: los entrevistados mostraron interés por aprender a escribir y leer en su lengua por cuatro razones principales: a) conservar su lengua (63%), b) poder escribir sus pensamientos en lengua (41%), c) poder leer en su lengua (26%) y d) transmitir la lengua a futuras generaciones (22%). Dos entrevistados respondieron que desean aprender sobre sus

raíces, uno que prefiere aprender primero el español y otro porque le hace falta.

Resultados del piloto

La atención a los círculos de estudio sigue en marcha, por lo que los resultados de análisis no son concluyentes. Las lecciones de los casos anteriores, la observación y el acompañamiento a los círculos de estudio y el contacto directo con las figuras solidarias han servido para adecuar la atención educativa. Se ha encontrado, por ejemplo, que el ofrecer atención a la PHLI con educación bilingüe y enfoque intercultural despierta su interés, no obstante su incorporación ha sido lenta. Es posible que aún no *valoren* el uso de la lengua originaria escrita pues la mayoría de las lenguas se caracterizan por ser ágrafas. Sin embargo, la comunicación en lengua originaria sí favorece la participación de los educandos al interior de los círculos de estudios. El uso de ambas lenguas les permite aprender más fácilmente; compartir y socializar costumbres, saberes y tradiciones; así como hacerlos sentir en un ambiente de confianza.

El aprendizaje de los adultos en *lengua materna* mediante el MIB motiva que sus hijos quieran aprender la lengua. Igualmente, se ha percibido como estos niños apoyan a sus padres en el aprendizaje de la lecto-escritura.

Como práctica educativa, ha sido más efectivo el aprendizaje del español y posterior o simultáneamente de la lengua indígena, debido a sus necesidades inmediatas. Las asesorías se siguen dando en ambas lenguas, predominantemente la indígena.

Los *materiales educativos* del primer módulo del MIB para aprenden a leer y escribir en la variante lingüística específica a su región originaria han sido inadecuados debido al desuso de la variante. La lengua originaria no es la misma que la hablada hace años en el pueblo, además ha caído en desuso por parte de la segunda y tercera generación. El material sí es relevante a las necesidades básicas de lecto-escritura y operaciones básicas de matemáticas y su empleo es fácil, útil y cómodo.

Actualmente, los aprendizajes obtenidos gestionan y modifican la operación del MIB, las metodologías de enseñanza y la comprensión de interculturalidad en términos prácticos. De la misma forma, se plantea la modificación y producción de materiales educativos, así como la adecuación de la formación inicial y continua de las figuras institucionales y solidarias al contexto urbano.

El modelo operativo del INEA se adecua continuamente a las necesidades y características de la PHLI participante en el proyecto. La visión de interculturalidad ha sido útil para comprender que

este servicio puede ser gestionado por la PHLI y facilitado por la Institución, lo cual requiere de la corresponsabilidad y el compromiso del TSI.

Análisis y conclusiones

Para analizar los resultados, retomo los cinco puntos principales que explican parcialmente la complejidad de alfabetizar y brindar educación básica a PHLI en el D.F. en la vertiente MIB

1) Experiencia del MIB en contextos urbanos

Se verificó la existencia de diferencias entre el contexto rural-urbano dados los interés y necesidades de la PHLI asentada en el D.F. La vivienda y la subsistencia son dos actividades prioritarias sobre la educación, por lo que dedican mayor esfuerzo a estas tareas. La mayoría son vendedores ambulantes que no invierten en capacitación o buscan otras fuentes de trabajo. El tiempo que dedican al estudio se rige por una temporalidad distinta como las labores domésticas, los horarios de sus hijos y la gente que sale a la calle durante las festividades de la Ciudad.

La seguridad es un factor sustancial pues la mayoría de las comunidades prefieren que el asesor surja de la misma comunidad o vaya a atenderles dentro de su predio. El uso de su lengua les sirve para comunicarse sin que otros sepan de lo que hablan más que para transmitir sus costumbres. Sin embargo, los encuestados exaltaron su interés por aprender la lengua originaria escrita para fines de trasmitir su cultura, pensamientos y tradiciones.

El enfoque de género es importante puesto que la mayoría de las usuarias son mujeres y las condiciones de género de su etnia-lengua se presentan de manera distinta en la Ciudad a comparación de su región de origen. Las relaciones de pareja también son diferentes, puesto que algunas(os) indígenas están casadas(os) con personas no indígenas o no pertenecientes a su etnia-lengua. Las madres solteras requieren de otros tipos de apoyo, y nos percatamos que algunas veces no reciben la ayuda de la comunidad (cuestión que podría ser distinta en el contexto rural). Esto es relativamente importante ya que afecta su aprendizaje y el tiempo dedicado al estudio. Revaluar el enfoque de género en la práctica educativa es un punto sustancial si se busca adaptar las metodologías a las experiencias y la forma de aprendizaje de las mujeres.

La atención educativa en las áreas rurales considera el nivel de bilingüismo respecto al español, pero en el contexto urbano también debemos medir el nivel de conocimiento de su lengua indígena. Esto conlleva a la modificación de prácticas, instrumentos, metodologías así como la participación de nuevas figuras institucionales o solidarias.

En el MIB se plantea que las figuras solidarias elaboren los materiales y evaluaciones, sin

embargo la mayor parte de los voluntarios no son expertos en el manejo de la lengua como un especialista del CIESAS o INALI. Los asesores bilingües, por ejemplo, requieren apoyo para mejorar el dominio de su lengua y la evaluación de la Entrevista Inicial.

2) Colaboración con el TSI

La desconfianza de las comunidades hacia agentes externos, así como la invisibilidad de las redes sociales ha demorado la operación del proyecto. La introducción a la comunidad ha sido un tópico de gran importancia, pues no es sólo considerar los mecanismos jerárquicos de interacción con comunidades indígenas sino contactar con investigadores, delegaciones del D.F. y asociaciones del TSI que tengan acceso. Las estrategias de promoción y difusión siguen adaptándose sobre la marcha.

En este sentido se plantea la integración social y la participación activa del TSI como indispensables para resolver sus problemas (INEA 1984). La ciudadanía, principalmente indígena, es la que puede definir y retroalimentar las adecuaciones necesarias de acuerdo a su realidad y el conocimiento de su etnia-lengua y comunidad. Las figuras institucionales del Instituto pueden contribuir crear y sistematizar la pedagogía de la pregunta sobre la cual se cuestiona a la población sobre sus situaciones de vida y se buscan respuestas a partir de su práctica social y experiencia de vida.

3) Uso del español y la lengua originaria

Como estrategia operativa se opta por la enseñanza simultánea de español y la lengua indígena para aquellas personas que sí hablen la lengua originaria ya que el MIB está diseñado para PHLI. Se encontró que algunos indígenas ya no usaban la lengua por lo que les era más difícil ingresar a esta vertiente. Los materiales de los módulos básicos se modificarán al contexto urbano considerando estos aspectos. Sin embargo, el énfasis del uso de la lengua sigue presenta pues permite revitalizarla y fortalecer la identidad de los miembros de los pueblos primigenios.

4) Pluralidad étnica y lingüística

Como estrategia ante la pluralidad étnica y lingüística se realizó un análisis estadístico de la PHLI para seleccionar etnia-lenguas con mayor población relativa de monolingües y analfabetas, así como detectar su ubicación para concentrar los esfuerzos de atención y redefinir la población objetivo del proyecto (Ver tabla 2)[xiv].

Tabla 2. PHLI en el D.F. según lengua.

Lengua indígena.	Delegaciones con PHLI significativa* (monolingüe y analfabeta)	PHLI.
Otomí	Gustavo A. Madero Cuauhtémoc. Álvaro Obregón Xochimilco Azcapotzalco Magdalena Contreras Tláhuac	8,787
Mazahua	Cuajimalpa de Morelos	315
Mixteco	Iztapalapa Coyoacán Iztacalco Tlalpan Milpa Alta	9,579
Zapoteco	Benito Juárez Miguel Hidalgo Venustiano Carranza	2,344
Total	16 delegaciones	21,025**

(*) Superior al 0.07%
(**) Sin considerar monolingüismo

Las lenguas con mayor población monolingüe son el mixteco y el otomí con PHLI significativa (s>0.07) en las delegaciones de Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc, que conjuntamente integran el 45% del total de población monolingüe en el D.F. (330/725 hablantes). Con relación a la población analfabeta, las delegaciones más representativas son: Iztapalapa (5496 hablantes, 27.91%) y Gustavo A. Madero (2480 hablantes, 12.59%) que integran el 40.5% del total de PHLI en D.F.

El perfil de la población son jóvenes y adultos indígenas que: a) hablen su lengua indígena, b) sin estudios y/o nivel básico e intermedio sin terminar, c) asentados en la Ciudad de México, d) que hayan resuelto su problema de vivienda o estén por resolverlo, e) deseen aprender y emplear su lengua y f) se cuenta con el material y las figuras solidarias para darle atención de acuerdo con su etnia-lengua[xv].

5) Redes de cooperación solidaria en D.F.

La coordinación con otras instancias y organismos para la educación de población joven y adulta se ha establecido paulatinamente, pues es necesario fortalecer las capacidades internas de atención en la Delegación del INEA en el D.F. para la PHLI. Sin embargo, por medio de este artículo se pretende difundir el proyecto para informar a la comunidad académica, expertos y

organizaciones interesadas en el TSI para que puedan apoyar, acompañar y retroalimentar la intervención del MIB en zonas urbanas y ajustar, de manera continua, las acciones.

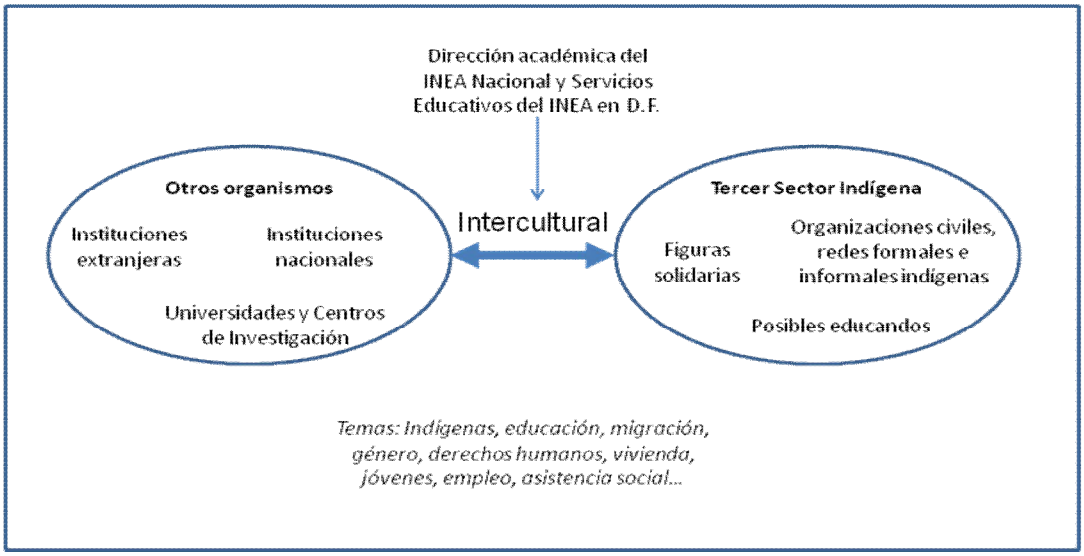
"La educación es y debe ser una responsabilidad de la sociedad, que incumbe a los gobiernos, a las familias, a las comunidades y las organizaciones no gubernamentales por igual; exige el compromiso y la participación de todos en una gran alianza que trascienda las diversas opiniones y posiciones políticas" (UNESCO 1994, 189).

Las condiciones de pluralismo étnico y lingüístico, entre otras problemáticas expuestas en el artículo, hacen necesario integrar una red de colaboración interinstitucional interdisciplinaria y solidaria donde se compartan, evalúen y sistematicen las experiencias para mejorar la educación. Asimismo, se trabaje sobre el diseño y la experimentación de currículas y materiales didácticos adaptados a la PHLI asentada en zonas urbanas y la capacitación de las figuras solidarias e institucionales que realicen la atención indígena.

Se propone coordinar proyectos específicos e integrar las acciones que actualmente realizan los distintos actores sociales (Ver Figura 1) a fin de conjuntar esfuerzos que faciliten el acceso a la educación y contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población indígena.

Se añade que la colaboración inter-institucional al interior del gobierno es indispensable, pues gran parte del avance del proyecto se logró gracias a la contribución de distintas instancias gubernamentales. Finalmente, es necesario continuar indagando, aprendiendo y adecuando las estrategias operativas a las realidades de otras microrregiones y etnias-lenguas.

Figura 1. Actores sociales en el marco del TSI.



Referencias

1. Butcher, J. coord., *México solidario: participación ciudadana y voluntariado.* México: Cemefi, Instituto Mora, Tecnológico de Monterrey y Limusa, 2007.
2. Castro M., L. M. y M. L. de Anda. "Programa Nacional para la Educación de los Adultos en México", 119-141. *Alfabetización, conocimiento y desarrollo: Diálogo Sur-Sur sobre políticas públicas en materia de educación de calidad para jóvenes y adultos*. México: INEA-UIL, 2007.
3. Comisión Nacional para los Pueblos Indígenas. *Consulta a los pueblos indígenas sobre sus formas y aspiraciones de desarrollo.* México: CDI, 2004.
4. Comisión Nacional para los Pueblos Indígenas. *Políticas y fundamentos de la Educación Intercultural y Bilingüe en México.* México: SEP, CGEIB, CDI, 2004.
5. Comisión Nacional para los Pueblos Indígenas. *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México.*

   http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=206&Itemid=49 (acceso, febrero 11, 2010).
6. Czarny, G. *Pasar por la escuela: indígenas y procesos de escolaridad en la Ciudad de México,* México: UPN, 2008.
7. Diarios de campo de los círculos de estudio jñätrjo (mazahua) y hñähñü (otomí).
8. Heller, F. (2004). "Action research and research action: a family of methods" 349-360, *Essential guide to qualitative methods in organizational research.* UK: Sage Publications, 2004.
9. Hiernaux-Nicolás, D. *Metrópoli y etnicidad: los indígenas en el Valle de Chalco,* Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense, Fonca, Ayuntamiento del Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México, 2000.
10. INEA. *Reglas de Operación e indicadores de evaluación y de gestión del Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos a través del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo para el año 2010.* México: INEA, 2010.

    http://www.inea.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=250&Itemid=471
11. INEA. *Informes del proyecto de investigación-acción en la atención educativa bilingüe para población hablante de lenguas indígenas en el Distrito Federal y Zona Metropolitana*. México: INEA, 2008-2009.
12. INEA. "Recomendación de Quito, abril de 1981" 39-52 (Vol. I). En *Documentos internacionales sobre educación de adultos (1979-1997)*. México: Noriega, 2000.
13. INEA. "Declaración de México, diciembre de 1979" 31-38. (Vol. I). En *Documentos internacionales sobre educación de adultos (1979-1997)*. México: Noriega, 2000.
14. Meijs, L.C.P.M. y P. L. Hupe. "Hybrid Governance: nonprofit, for-profit and governmental organisations for the public good." ISTR Fourth International Conference, The third sector: For what and for whom? Trinity college, Dublin, Ireland, July 5-8, 2000.

15. Muñoz C., H. coord., *Lenguas y educación en fenómenos multiculturales.* México: UAM-UPN, 2006.

16. Salamon, L. M., S. W. Sokolowski y R. List. *Global Civil Society. An Overview.* USA: Center for Civil Society Studies, Institute for Policy Studies y The Johns Hopkins University, 2003. http://www.wingsweb.org/download/global_civil_society.pdf (acceso agosto 17, 2010).

17. Schmelkes, S. y J. Kalman. *Educación de adultos: estado del arte. Hacia una estrategia alfabetizadora para México.* México: INEA, 1996.

18. UNESCO. "La Declaración de Delhi. Por la alfabetización de todos" 187-191 (1994). *En Documentos internacionales sobre educación de adultos (1979-1997).* núm.1, México: Noriega, 2000.

19. UNESCO/OREALC[xvi]. "Recomendación relativa a la ejecución de los Planes Nacionales de Acción y del Segundo Plan Regional de Acción del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (1990-1995)" 121-143 (1991). *En Documentos internacionales sobre educación de adultos (1979-1997).* núm.1, México: Noriega, 2000.

20. UNESCO/OREALC. "Analfabetismo y alfabetización: visión introductoria" 107-119 (1990). *En Documentos internacionales sobre educación de adultos (1979-1997).* núm.1, México: Noriega, 2000.

21. UNESCO/OREALC y CEAAL[xvii]. "Los aprendizajes globales para el siglo XXI. Nuevos desafíos para la educación de las personas jóvenes y adultas en América Latina" 277-332 (1997). *En Documentos internacionales sobre educación de adultos (1979-1997).* núm.1, México: Noriega, 2000.

22. Verduzco, G.; R. List. y L. M. Salamon. *Perfil del sector no lucrativo en México.* México: Johns Hopkins University y Cemefi, 2002.

Notas explicativas

[i] La figura solidaria es una "persona de la sociedad civil, sin ninguna relación laboral con el INEA, que colabora con tareas educativas y operativas en beneficio de los jóvenes y adultos en rezago educativo". INEA. *Reglas de Operación e indicadores de evaluación y de gestión del Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos a través del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo para el año 2010.* México: INEA, 2010. http://www.inea.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=250&Itemid=471

[ii] Del segundo conteo nacional de vivienda de 2005 destacan las siguientes variantes lingüísticas: náhuatl (30,371 hablantes que representan el 25.6% de los indígenas en D.F.), otomí (12,460 hablantes, 10.5%), lenguas mixtecas (12,337 hablantes, 10.4%), lenguas zapotecas (9,944 hablantes, 8.4%), mazateco (9,356 hablantes, 7.9%), mazahua (7,414 hablantes, 6.3%), totonaca (4,403 hablantes, 3.7%), mixe (2,898 hablantes, 2.4%) y otras lenguas (24.7%).

[iii] Conseguir vivienda y otros servicios.

[iv] En el marco nacional, las disposiciones legales hacia los pueblos indígenas se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art 2.), la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

[v] En el marco internacional, las disposiciones aluden a los siguientes documentos: 1) Declaración sobre los derechos

de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de la ONU, 2) Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos de la ONU, 3) Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 4) Declaración Mundial de Educación para Todos, 5) Declaración de Cochabamba y 6) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

[vi] El Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT) es un planteamiento educativo con metodologías, contenidos y estrategias pertinentes para cubrir intereses y necesidades de aprendizaje de nivel básico de las personas jóvenes y adultas, que permite alfabetizar y estudiar y certificar la primaria y secundaria. Diario Oficial de la Federación. Acuerdo Secretarial núm.363. julio 25, 2005.

[vii] El MEVYT-IB (MIB) considera el marco de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), "que es de mantenimiento, revitalización y desarrollo de las lenguas indígenas. Privilegia la situación sociolingüística de la región y el derecho a ser educado en la lengua materna". Raquel Ahuja Sánchez et al. *Políticas y fundamentos de la educación intercultural bilingüe en México*. (México: SEP-Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, 2004): 53.

[viii] Se otorgan gratificaciones fijas por desempeño y por productividad: continuidad de los educandos, evaluaciones formativas y finales aprobadas, cuando el usuario pasa al siguiente nivel.

[ix] Las evidencias son el "resultado documentado de que el educando realizó las actividades del módulo, sujeto a revisión cuando se aplica el examen final, para verificar su participación en el proceso educativo." (Reglas de operación 2010, 6)

[x] Son poco fiables porque la PHLI es mayor a la reportada en las estadísticas oficiales. Los indígenas *ocultan* su origen por la marginación de la que han sido objeto, además el reactivo indaga sólo si hablan o no una lengua indígena.

[xi] Los objetivos secundarios señalan cinco aspectos principales para los cuales se definieron estrategias y líneas de acción: 1) Detectar alcances y limitaciones del modelo MIB, así como hacer las adecuaciones necesarias. 2) Determinar la pertinencia, relevancia y funcionalidad de los materiales educativos de los módulos del MIB respecto a las necesidades lingüísticas y educativas de la población atendida. 3) Verificar la funcionalidad del modelo operativo general aplicado a los servicios educativos para grupos indígenas asentados en el Distrito Federal. 4) Determinar la pertinencia y relevancia del enfoque intercultural, respecto a las características de los grupos de población indígena incorporados al proyecto. 5) Contribuir a la conservación de la lengua materna del grupo étnico de que se trate, mediante la adquisición de la lengua escrita.

[xii] Grupos indígenas asentados en zonas urbanas que enfrentan una situación multicultural y una lengua dominante. Usualmente son migrantes de zonas rurales o descendientes de migrantes.

[xiii] "Instrumentos y técnica que se aplica a todas las personas que deseen incorporarse al INEA e Institutos Estatales de Educación de Adultos, que sirve para reconocer si una persona sabe leer y escribir, detectar su condición lingüística, identificar sus características, intereses de aprendizaje y antecedentes educativos, y ubicarlos en la vertiente de estudio y módulos más pertinentes" (INEA, 2010, 6).

[xiv] El por qué de estas dos variables alude a que el planteamiento de la vertiente del MIB es más pertinente para atender población hablante de lengua indígena con distintos grados de bilingüismo respecto al español (monolingüe-bilingüe coordinado). Es a través de los distintos módulos del MIB que el educando aprende las competencias básicas en ambas lenguas, por lo que un indígena monolingüe requerirá de esta vertiente.

[xv] Las etnia-lengua de posible atención considerando la demanda significativa analizada y la existencia de materiales son: otomí de Querétaro, mazahua del Estado de México, náhuatl de Cuetzalán Puebla, náhuatl de Zongolica, Sierra Negra y Valle de Tehuacán, náhuatl de la Huasteca (SLP, Hidalgo y Veracruz), náhuatl de la montaña de Guerrero, náhuatl de SLP, Hidalgo y Jalisco, náhuatl de Chicontepec, nahua del Sur (Zaragoza, Pajapan, Mecayapan), zapoteco de Sierra Norte, mixteco alta 1-3; mixteco baja 1-3 y mixteco de la costa 1-2. Sin embargo, sí sería posible atender en otras etnia-lengua mientras existiera demanda y materiales.

[xvi] Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO/OREALC).

[xvii] Consejo de Educación de Adultos de América Latina.

Mesa 4: Colaboración entre sociedad civil e instituciones educativas

Ciudadanía, democracia y responsabilidad social en el Ágora post moderna. Una educación superior basada en la formación de competencias ciudadanas que desarrolle en el individuo la dignidad humana

Merari Granados Juárez

Resumen

El presente trabajo es una sistematización de ideas respecto a la ciudadanía y su relación con constructos como la democracia y la responsabilidad social. Se convierte también en una oportunidad para reflexionar sobre el papel de la universidad pública y sus procesos de formación. Pretende responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué elementos son indispensables en la formación para la ciudadanía democrática y la responsabilidad social en la universidad pública? El trabajo se basa en la teoría de la acción comunicativa de J. Habermas. Es un estudio de carácter exploratorio bibliográfico, que de acuerdo a Quivy y Campenhoudt, permite ampliar la perspectiva de análisis y las reflexiones acerca del objeto de estudio. Se concluye con una postura sobre la formación para la ciudadanía democrática y la responsabilidad social en la universidad pública.

Palabras claves. Ciudadanía, democracia, responsabilidad social, universidad pública, acción comunicativa, formación.

Introducción

La noción de "responsabilidad social", se convierte en un tema específico, de la conferencia mundial de la UNESCO del 2009, argumentando que "las universidades generan y difunden el conocimiento -ése es su cometido fundamental, consagrado desde su origen- al hacerlo, contribuyen al desarrollo de la sociedad en aspectos esenciales y complejos. Por medio de la universidad, los graduados pueden dotarse del conocimiento, de las competencias y de los objetivos para abordar una amplia gama de tareas sociales, económicas y científicas". Según la UNESCO (2009), se han generado diversos debates sobre el tema del compromiso social con la

enseñanza de nivel superior, sin embargo "…se ha discutido mucho menos acerca de la responsabilidad social de las instituciones públicas, tales como las universidades y otros institutos de educación superior y sin embargo, esa responsabilidad social merece, más que nunca, una reflexión exhaustiva, tanto sobre su índole, como sobre su alcance".

Por otro lado, la noción de dignidad humana y justicia social, en un sentido amplio, se han diluido hasta desaparecer de los discursos políticos, en un contexto donde la globalización se impone y se superpone a condiciones, situaciones y expectativas particulares o locales, generando un clima de incertidumbre en la vida política, cultural, económica y social de las y los individuos. En ese contexto, el concepto de ciudadanía, emerge con el más amplio sentido de universalidad, impregnado, de la noción de "democracia" y "responsabilidad social" como *situaciones* que nos refieren prácticas cotidianas, elementos discursivos y concepciones polisémicas, ubicadas en un sistema político-social al servicio del estado, que ha usado en los últimos tiempos, de manera indiscriminada estos conceptos, restándoles cualidades y potencialidades en una reducida aproximación conceptual.

El presente trabajo es un primer intento de sistematización de ideas respecto a la ciudadanía y su relación con los constructos de democracia y de responsabilidad social. Por otro lado, se convierte también en una oportunidad para reflexionar sobre el papel de la universidad pública, como el Ágora de la postmodernidad, que en sus procesos de formación, no deberá de olvidarse de formar nuevos sujetos colectivos, ciudadanos democráticos que transformen e influyan en su sociedad.

Con la intensión de lograr ambos objetivos, en un principio se trabaja la noción de ciudadanía, partiendo de una descripción del doble origen del concepto para seguir con las concepciones clásicas de autores como Aristóteles, Locke y Rousseau; en un segundo momento, se aborda la relación que existe entre ciudadanía y democracia, desde distintas perspectivas contemporáneas; en un tercer apartado, se cuestiona el papel de la universidad pública como el Ágora de la postmodernidad, para la formación de competencias ciudadanas y la responsabilidad social; para el ejercicio democrático en las sociedades contemporáneas. Se concluye en un apartado con el análisis del autor y su postura sobre la formación para la ciudadanía democrática en la universidad pública.

La Ciudadanía en las concepciones clásicas.

El concepto de ciudadanía, tiene un doble origen: griego y romano. Para los griegos, la

ciudadanía significaba participación en los asuntos públicos de una ciudad (Aristóteles, 1961); para los romanos, la ciudadanía significaba ante todo la posesión de ciertos derechos que Roma concedía a determinados individuos que pertenecieran a la ciudad. En ambos sentidos, se refiere a individuos con una *praxis* específica en un *status* específico, delimitado por derechos (*privilegios*) y obligaciones (*responsabilidades*) en un espacio delimitado geográficamente, en aras de la conformación de los sistemas sociales, pero circundado por lo político, en aras de la conformación de los sistemas de gobierno que ejercen el poder.

Un ejemplo de esta condición de privilegios lo encontramos en Margadant (1998) que nos refiere la siguiente cita bíblica de los hechos de los apóstoles:

> "... y habiendo dado testimonio Pablo, les dijo: el señor me ha enviado a los gentiles. Y le oyeron hasta esta palabra; y estando Pablo en manos del tribuno, entonces alzaron la voz, diciendo: quita de la tierra a este hombre, porque no conviene que viva[22]. Y como ellos gritaban y arrojaban sus ropas y lanzaban polvo al aire[23], mando el tribuno que le metiesen a la fortaleza, y ordenó que fuese examinado con azotes, para saber por qué causa clamaban así contra él[24]. Pero cuando le ataron con correas, Pablo dijo al centurión que estaba presente: ¿Te es lícito azotar a un ciudadano romano sin haber sido llevado a juicio?[25]. Cuando el centurión oyó esto, fue y dio aviso al tribuno, diciendo: ¿Qué vas a hacer? Porque este hombre es ciudadano romano[26]. Vino el tribuno y le dijo: Dime, ¿Eres tu ciudadano romano? Pablo dijo: Sí[27]. Respondió el tribuno: Yo con una gran suma adquirí esta ciudadanía. Entonces Pablo dijo: pero yo lo soy de nacimiento[28]. Así que luego se apartaron de él los que le iban a dar tormento; y aun el tribuno, al saber que era ciudadano romano, también tuvo miedo por haberle atado"[29]. Hechos de los Apóstoles, XXII, 22-29.

Margadant (1998) nos relata el ejercicio pleno de un individuo de la *polis* que haciendo uso de su ciudadanía, hace valer sus derechos. La ciudadanía, era un requisito de la personalidad física en la Roma antigua. "La ciudadanía romana otorgaba tres privilegios de carácter privado (*connubium, commercium* y el acceso a las *legis actiones*) y tres de índole pública (*ius suffragii, ius honorum* y el derecho a servir en las legiones). El *connubium* era el derecho a casarse, con todas las consecuencias civiles; el *commercium* era el derecho a realizar negocios jurídicos y el acceso a las *legis actiones* facultaba para servirse de un riguroso procedimiento jurídico que daba eficacia a derechos subjetivos.

El *ius suffragii,* era el derecho de votar en los comicios; el *ius honorum* era el derecho para ser elegido de una magistratura y el derecho a servir en las legiones, tenia gran importancia práctica, pues gracias a sus prestigiosos generales, y centuriones, y también a causa de su notable disciplina, los ejércitos romanos triunfaban en la mayoría de la batallas y el botín solía ser importante". (Margadant, 1998).

En la Grecia antigua, desde la concepción clásica Aristotélica, se afirma: "Llamaremos, pues,

ciudadano al que tiene el derecho de participar en el poder deliberativo o judicial de la ciudad; y llamaremos ciudad, hablando en general, al cuerpo de ciudadanos capaz de llevar una existencia autosuficiente" (Aristóteles, 1961) con él, la noción de ciudadanía no es estática, exige ciertas características de los individuos a los que se les adjudicara la posición de ciudadanos. Es el individuo en la máxima expresión de la *praxis* que incide en el espacio físico que comparte con los otros, que se organizan en función de una colectividad y que le dan forma a la ciudad. Aristóteles en su *Ética nicomaquea* refiere que se llamará "ciudadano al que tiene el derecho de participar en el poder deliberativo o judicial de la ciudad" (Aristóteles, 1961) es el ejercicio y participación del individuo en lo público, lo que constituye su ciudadanía, en una colección de individuos, con ciertas características y con una naturaleza propia de él. "Pues bien, el ciudadano en sentido absoluto por ningún otro rasgo puede definirse mejor que por su participación en la judicatura y en el poder". El individuo como ciudadano en función de la *polis*, es puesto en el centro de la atención.

Este es el individuo que posee facultades sobre sí mismo, pero ciertos límites respecto a los otros, respecto a sus iguales. No es un individuo que pueda permitirse *atropellar los derechos de los demás* en la *polis*, donde él mismo, es referencia para el otro; en la cual, según Locke, (1990) habiendo salido del estado natural en el que se encontraba, "un estado de completa libertad para ordenar sus actos y para disponer de sus propiedades y de sus personas dentro de los límites de la ley natural de existencia; y en un estado de igualdad dentro del cual todo poder y toda jurisdicción son recíprocos, sin subordinación y sin sometimiento", se relaciona con los otros para organizarse en una *comunidad* o *gobierno* en la que "habiendo consentido determinado grupo de hombres, constituir tal comunidad, quedan desde ese momento conjuntados formando un solo cuerpo político, dentro del cual la mayoría tiene el derecho de regir y de obligar a todos. En ese sentido, para Locke, (1990) la ciudadanía implica la "constitución de una sociedad en la que todos los miembros aceptan ante los miembros de esa sociedad, la obligación de someterse a la resolución de la mayoría".

La propuestas de Locke (1990), respecto a que "lo que realmente constituye una sociedad política cualquiera, no es otra cosa que el consentimiento de un número cualquiera de hombres libres, capaces de formar mayoría para unirse e integrarse dentro de semejante sociedad", es la expresión tácita del ejercicio ciudadano y la responsabilidad social, "una unión voluntaria y del mutuo acuerdo entre hombres, que actúan libremente en la elección de sus gobernantes y de sus

formas de gobierno" que no solo le pone fin a ese estado natural primario en el que existían los hombres, sino que le "asegura" el vivir tranquilamente y disfrutar de los privilegios y la protección que otorga la ciudadanía o como refiere Locke, el someterse a sus gobernantes.

Si bien, Aristóteles no refiere el concepto de sociedades políticas ni Locke usa el de ciudadanía, si encontramos en ellos así como en Rousseau, la noción de ciudadanía, enunciada en relación con el individuo y su ejercicio social y responsable hacia el interior de una comunidad en donde éste, tal como lo refiere Rousseau (1983), "encuentra una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes". Es en esta condición de asociación, donde el problema fundamental es solucionado por el *contrato social*. Es en este contrato social, donde la noción de democracia y de responsabilidad social, comienza a trazar de manera somera en el individuo, su papel supeditado a su condición de ciudadano, en tanto "cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo". Aquí también, la ciudadanía y la responsabilidad social, está ligada al *acto público* y al *acto de lo público* como en Aristóteles y en Locke. Según Rousseau (1983), "La persona pública, en cuanto asociados, toman colectivamente el nombre de pueblo y particularmente el de ciudadanos".

Hay dos cuestiones que Rousseau distingue en el individuo ciudadano, que pone de manifiesto las cualidades y potencialidades no solo del concepto sino también de la esencia del individuo que forma parte de la *polis*, que implica un amplio sentido de dinamismo y transformación enunciada a través de una modificación sustancial; primero, "la transición del estado natural al estado civil que produce en el hombre un cambio muy notable, sustituyendo en su conducta, la justicia al instinto", segundo: esta transición, da a las acciones del hombre, "la moralidad de que antes carecían". El contrato social en Rousseau (1983), no es un acuerdo simple entre dos o más *personas* para llevar a cabo una acción esporádica o discontinua, es el acto en el cual "el hombre pierde su libertad natural y el derecho ilimitado a todo cuanto desea y puede alcanzar, ganando en cambio la libertad civil y la propiedad de lo que posee", es una sujeción voluntaria a "la voluntad general que es siempre recta y tiende constantemente a la utilidad pública".

Ciudadanía y democracia, desde distintas perspectivas contemporáneas

El vocablo democracia deriva del griego DEMOS: pueblo y KRATOS: gobierno o autoridad, y significa gobierno o autoridad del pueblo. De allí que se defina a la democracia como "la

doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y también al mejoramiento de la condición del pueblo" (Espasa, 2003). Sin embargo, en la actualidad, el concepto de democracia no se limita al de una forma determinada de gobierno, sino también a un conjunto de reglas de conducta para la convivencia social y política. La democracia como *estilo de vida* es un modo de vivir basado en el respeto a la dignidad humana, la libertad y los derechos de todos y cada uno de los miembros de la comunidad. La democracia como *forma de gobierno* es la participación del pueblo en la acción gubernativa por medio del sufragio y del control que ejerce sobre lo actuado por el estado.

Si bien la noción inmediata de democracia nos remite a una "forma de gobierno", en este segundo apartado, se enfatiza en la categoría de *individuo*, en tanto que este es el actor principal de un ejercicio que le corresponde como ciudadano, que si bien ha cedido su libertad natural a equis forma de gobierno, bajo un contrato social, esto no lo exime de ser mediador de intereses grupales e individuales, sin perder la propia libertad de elegir la forma de vida que desee. En ese sentido, para Bauman (2002) la democracia es un modelo de procedimientos a través de los cuales se manifiesta la "capacidad de los ciudadanos de negociar y decidir conjuntamente *el bien público* y de modelar una sociedad que estén dispuestos a reconocer como propia y a la que pueden rendirle voluntariamente su tributo de lealtad incuestionable".

Esto lleva al individuo, a un cruce de dos caminos opuestos, uno basado en la racionalidad de la elección individual y egoísta y otro que se basa en una racionalidad ética- moral de la sociedad, con una forma de elección de carácter colectivo, que parte de la premisa del *bien común*. Ahora bien, es esta idea de *elección racional* la que permite establecer una de las distintas formas de relación entre ciudadanía, democracia y responsabilidad social.

Con una mirada diferente, Dahl (1993) considera a la democracia "como un conjunto particular de instituciones y de prácticas políticas, un cierto cuerpo de doctrinas jurídicas, un orden económico y social, un sistema que asegura el logro de ciertos resultados deseables y un proceso singular para la adopción de decisiones colectivas obligatorias".

Por otro lado, Villoro (1997) nos describe dos sentidos de la democracia: uno como un ideal de asociación política y otro como sistema de gobierno. Para Villoro (1997) "en el primer sentido, *democracia* es *poder del pueblo*; designa una acción en donde todos sus miembros controlarían las decisiones colectivas y su ejecución y no obedecerían más que a sí mismos. En el segundo sentido, *democracia* designa un conjunto de reglas e instituciones que sostienen un sistema de

poder, tales como: igualdad de los ciudadanos ante la ley, derechos civiles, elección de los gobernantes por los ciudadanos, principio de la mayoría para tomar decisiones, división de poderes. Implica esto, una serie de convenios que se realizan entre los individuos que conforman la *polis* de acuerdo a intereses individuales y colectivos pero catalizados por dos elementos sustanciales: conforme al "*poder de los individuos*" y conforme a los "*valores de estos individuos*".

En ese sentido el trinomio ciudadanía-responsabilidad social-democracia, rebasa al ciudadano en tanto individuo concreto, condicionado por su situación social y sujeto puro en cuanto a sus derechos civiles y políticos.

El papel de la universidad pública para la formación de competencias ciudadanas

El Ágora ha sido atacada dice Bauman. El ágora en la Grecia antigua, constituía el centro de la vida comercial, política, religiosa, administrativa y social de Atenas y era el lugar donde los atenienses se reunían para intercambiar ideas y mercancías, informarse, dialogar, criticar al gobierno o, simplemente, para conversar. En definitiva, el ágora ateniense fue el lugar donde se gestó la primera democracia de la Historia (Wikipedia, 2010). El Ágora, dice Bauman (2002) "*-la esfera privada/pública, como la denomina Castoriadis-* desempeñaba un papel crucial en el mantenimiento de una *polis* verdaderamente autónoma, basada en la verdadera autonomía de sus miembros. Sin ella, ni la *polis* ni sus miembros podían conseguir, y menos conservar, la libertad de decidir el significado del bien común y de lo que debía hacerse para lograrlo. Pero la esfera privada-pública, como cualquier otra estructura ambivalente, es tanto una zona de constante tensión y tironeo como una zona de dialogo, cooperación y concesión". El Ágora, dice Bauman, puede ser atacada de dos maneras, poniendo en peligro su integridad y distorsionando o socavando el rol que desempeña; y provocando la retracción de la autonomía de la sociedad en su conjunto y de sus miembros individualmente.

En la actualidad, la universidad pública, podría y debería ser rediseñada como el Ágora de la postmodernidad; como un espacio público donde se geste la democracia de nuestra actualidad, un espacio donde se intercambien ideas y mercancías, un espacio público para informarse, dialogar y criticar a nuestros gobiernos, un espacio público con una práctica de formación que ponga énfasis en su papel transformador, en un contexto global donde la premisa básica de la subsistencia es la individualización, en una época de modernidad donde la velocidad de los conceptos es mayor que la velocidad de sus usos. Un espacio público, que establezca relación

entre ciudadanía y formación, que incluya nociones como la "responsabilidad social", la "dignidad humana" y la "injusticia social", que aborde el tema de la formación para la ciudadanía como alternativa para el cambio social, con todas las implicaciones culturales, sociales, económicas y políticas que esta posee.

La universidad pública, como el Ágora de la postmodernidad, en tanto zona de constante tensión y tironeo como zona de dialogo, cooperación y concesión, podría y debería pronunciarse, por "reconocer *lo privado* como una esfera válida de actividad política que implica la inclusión de las voces de las mujeres en la reconstrucción de las prácticas democráticas" (Arnot, & Dillabough. 2008)

Nuestra Ágora de la postmodernidad ha sido atacada, se ha puesto en peligro su integridad, se ha distorsionado y socavado su papel en la sociedad, sin embargo, hoy es posible volver al Ágora para pensar, asociarnos y actuar, repensar nuestra participación, su índole y su alcance, que de acuerdo a Kant (2004) "…a pesar de los peligros que comporta, no puede obedecer a otra causa que no sea la de una disposición moral del género humano"; en nombre de una ciudadanía basada en prácticas y modos de organización que se pronuncien por un carácter colectivo, más que individual, que se pronuncie por la responsabilidad social y la dignidad humana. Lo que hace que las escuelas públicas sean públicas, no es tanto que las escuelas tengan objetivos comunes, como que los tengan sus alumnos. La razón para ello estriba, en que la educación pública no sirve a un público, sino que lo *crea* (Postman, 1999; citado por Guarro, 2005).

Según la UNESCO, (2009) "…ha destacado el hecho de que la sociedad ha conferido a sus instituciones educativas, mas responsabilidad social que nunca antes y que las expectativas son altas: ahora esperamos que el sistema educativo no solo capacite a nuestros niños y jóvenes, sino además que nos libre de la pobreza y nos ponga en el camino de la paz y el desarrollo sostenible. ¿Cuál es el alcance razonable de las responsabilidades sociales que deben asignarse a la educación superior y cómo podremos garantizar que todos los países, lo mismo del Norte que del Sur, estén en condiciones de cumplirlas? ¿Acaso el cumplimiento de estas responsabilidades necesitará de una reformulación radical del pensamiento y el modelo de educación superior dominantes?

Si bien, desde los organismos internacionales y sus políticas, se han propuestos para las universidades, objetivos que aborden una amplia gama de tareas sociales, económicas y científicas, en los discursos y en las prácticas, las tendencias han enfatizado mas en tareas

económicas y científicas, haciendo de lado o posponiendo las tareas sociales y humanas que recuperen y desarrollen en las y los individuos ciudadanos, la participación, la dignidad, la responsabilidad social y el ejercicio democrático. Según la UNESCO (2009) "no es posible seguir considerando a la universidad únicamente como una institución para el desarrollo personal -en el contexto actual de mundialización- el avance intelectual del individuo debe ir a la par de los objetivos más vastos del desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, la paz y los derechos humanos. En una época de crisis medioambiental y económica, ¿por qué deberían las universidades ser cada vez más útiles con miras a influir en el desarrollo socioeoconómico y cómo podrían hacerlo? Más allá de la función de preparar a los dirigentes de mañana y transmitirles los valores y conocimientos necesarios para construir un futuro más sostenible, algunos van más allá y sostienen que la universidad debería ejercer una función de prospectiva -que debería servir de "observatorio y centro de reflexión"-, con miras a prever y alertar a la sociedad ante las nuevas tendencias y, en teoría, contribuir así a evitar las crisis más graves"

La universidad pública, como el Ágora de la postmodernidad, podría y debería re-encontrar su camino para dirigirse a la búsqueda de valores comunes adecuados para establecer la "solidaridad intelectual y moral de la humanidad" que reclama la constitución de la UNESCO (1999), a través de diversificarse suficientemente y concebirse de modo que no constituya un factor adicional de exclusión; a través de la socialización de cada individuo y desarrollo personal, que no deben ser dos factores antagonistas; tendiendo hacia un sistema que se esfuerce en combinar las virtudes de la integración y el respeto de los derechos individuales.

Se afirma que la educación no puede resolver por sí sola los problemas que plantea la ruptura (allí donde se da) del vinculo social. Cabe esperar, no obstante, que contribuya a desarrollar la voluntad de vivir juntos, factor básico de la cohesión social y de la identidad nacional como criterios imprescindibles de la democracia, la responsabilidad social y la ciudadanía.

En su declaración de 1996, "Construir el siglo XXI entre todos" la UNESCO refiere que la democracia parece progresar, según formas y etapas adaptadas a la situación de cada país. Pero su vitalidad se halla amenazada constantemente. En ese sentido, es en la universidad donde debe darse la formación para una ciudadanía consciente y activa. En cierto modo, la ciudadanía democrática es un corolario de la virtud cívica, pero puede fomentarse o estimularse mediante una instrucción y unas prácticas adaptadas a la sociedad de la comunicación y la información. Se trata de proporcionar claves de orientación con miras a reforzar la capacidad de comprender y de

juzgar.

Incumbe a la educación la tarea de inculcar tanto a los niños como a los adultos las bases culturales que les permitan descifrar en la medida de lo posible el sentido de las mutaciones que están produciéndose. Para ello se requiere efectuar una selección en la masa de informaciones para poder interpretarlas mejor y situar los acontecimientos en una historia global. Los sistemas educativos deben responder a los múltiples retos que les lanza la sociedad de la información, en función siempre de un enriquecimiento continuo de los conocimientos y del ejercicio de una ciudadanía adaptada a las exigencias de nuestra época.

La universidad pública, como el Ágora de la postmodernidad, tendría que basarse en los cuatro pilares de la educación: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos, aprender a ser.

• *Aprender a conocer,* combinando una cultura general suficientemente amplia con la posibilidad de profundizar los conocimientos en un pequeño número de materias. Lo que supone además: aprender a aprender para poder aprovechar las posibilidades que ofrece la educación a lo largo de la vida.

• *Aprender a hacer* a fin de adquirir no sólo una calificación profesional sino, más generalmente, una competencia que capacite al individuo para hacer frente a gran número de situaciones y a trabajar en equipo. Pero, también, aprender a hacer en el marco de las distintas experiencias sociales o de trabajo que se ofrecen a los jóvenes y adolescentes, bien espontáneamente a causa del contexto social o nacional, bien formalmente gracias al desarrollo de la enseñanza por alternancia.

• *Aprender a vivir* juntos desarrollando la comprensión del otro y la percepción de las formas de interdependencia –realizar proyectos comunes y prepararse para tratar los conflictos- respetando los valores de pluralismo, comprensión mutua y paz.

• *Aprender a ser* para que florezca mejor la propia personalidad y se esté en condiciones de obrar con creciente capacidad de autonomía, de juicio y de responsabilidad personal. Con tal fin, no menospreciar en la educación ninguna de las posibilidades de cada individuo: memoria, razonamiento, sentido estético, capacidades físicas, aptitud para comunicar.

Conclusión

La formación para la ciudadanía democrática en la universidad pública hoy

Se han diluido las nociones de dignidad humana y justicia social, en los discursos políticos

educativos globalizantes que han alcanzado a la universidad pública. Se espera, que ésta, forme para la ciudadanía, la responsabilidad social y la democracia, profesionales con capacidad deliberativa acerca de los derechos que le corresponden, que aprendan a reconocerlos y a ejercerlos fuera de la escuela para preservar la justicia social y la dignidad humana, levantando la voz contra la arbitrariedad de los poderes públicos, a pesar de que en la realidad, la educación universitaria, busque una lógica instrumental y eficientista adecuada a una racionalidad funcional-instrumental puesta a la venta en el mercado y puesta en las manos de los instrumentos evaluadores de instituciones que responden también a exigencias distintas a una filosofía rousoniana respecto a la defensa de la persona y de los bienes.

De acuerdo a Narro J. (2008) en su discurso dictado en la universidad de Costa Rica, "…en un escenario donde hay una pérdida de valores sociales, donde predominan la individualidad y la competencia, corresponde a las universidades, particularmente a las públicas, defender la educación …que forme ciudadanos responsables y con compromiso social, y que, en la búsqueda del conocimiento, contribuya a la solución de los problemas de nuestras naciones y a la construcción de una sociedad más justa y equitativa".

En este nuevo orden social, la universidad pública debe ser capaz de *formar* para la ciudadanía, debe ser capaz de proporcionar los derechos sociales y políticos y ofrecer oportunidades para: desarrollar una base de información, adquirir las habilidades de preparación para el conflicto, capacidad de compromiso, coraje cívico, la curiosidad, la tolerancia de la ambigüedad y la realización de alianzas (Arnot. 2004). En ese sentido, la universidad pública, se convierte en posibilidad única para la agencia y la negociación, para la evitación y para la resistencia, como espacio público de reflexión que trasciende las demarcaciones impuestas por los patrones configurados por las diferencias y por la vulnerabilidad.

Hombres y mujeres en la lucha por encontrar un lugar en la esfera pública y privada tendrán que ubicarse en la dinámica de una ciudadanía democrática, para pronunciarse por una expresión crítica de la democracia que rescate no solo espacios en la dinámica cotidiana, sino también se rescate a sí mismo para transformar las estructuras que los sujeta.

Esto le conforma no solo como ciudadano crítico (nótese *individual*), sino también como ciudadanos (nótese *colectivos*) que inciden de manera significativa en la política, la educación, en la comunidad social y en la intervención dinámica que si bien se sustenta en la racionalidad, se pronuncie por ejercicios democráticos que proporcionen modelos innovadores de relación y de

conductas colectivas en el marco de las prácticas discursivas y la acción comunicativa.

En la narración inicial que nos refiere Margadant (1998), se describe la defensa de un ciudadano Romano que exige ser tratado como tal y que le confiere no solo el derecho de su defensa, sino de un juicio ante una máxima autoridad, en el ejercicio pleno de la acción comunicativa que como acto deliberativo y emancipatorio, le permite entenderse con otro, acerca de algo en el mundo. Esta es una premisa en la concepción Habermasiana del acto del habla en su teoría de la acción comunicativa. Este es un modelo de formación re-utilizable en la universidad pública.

Sirva este trabajo, para pronunciarnos por nuevos modos de pensar la formación, que en una lógica centrada en el sujeto, al más puro estilo de la teoría de la formación Yureniana, no se vuelque sobre una "acumulación incesante de competencias o en la re-articulación de las mismas, sino en cambios profundos en el sistema disposicional de los sujetos" (Yurén, 2005)

Es en el plano de la formación, como obra inacabada, que se comienza a trazar un nuevo derrotero para el Ágora universitaria, en la reconstrucción de las prácticas discursivas que no solo modifican ideas y comportamientos, sino que también legitiman las políticas.

Es sustentado en la teoría de la acción comunicativa de Habermas (1989), que tratamos de responder a la pregunta-problema: *¿Qué elementos son indispensables en la formación para la ciudadanía democrática y la responsabilidad social en la universidad pública?*

Formar para la ciudadanía democrática y la responsabilidad social en la universidad pública, implica el uso de los actos del habla con pretensiones de verdad, de rectitud y de autenticidad. Desde esta perspectiva, se hace posible la racionalización de la vida social y particularmente, del ejercicio de prácticas discursivas que muevan al sujeto a hacer conciencia de su situación y de la incongruencia de una gran cantidad de aspectos de su vida social. Prácticas discursivas orientadas por normas sociales que modifiquen las relaciones del hombre con su entorno y del hombre con el hombre, donde los actos del habla, son "… el medio en el que un *yo* se comunica con otro *yo* (las cursivas son del autor) y a partir del cual se forman ambos sujetos recíprocamente. La conciencia existe como el medio en el que los sujetos se encuentran, pero de modo que, sin encontrarse, esos sujetos no podrían existir como sujetos".

Formar para la ciudadanía democrática y la responsabilidad social implica recuperar a la universidad pública como un ágora universitaria que se pronuncie por el desarrollo de competencias discursivas, de capacidades participativas y de competencias deliberativas, basadas en una racionalidad comunicativa; esto es, que se pronuncie por el desarrollo de competencias

ciudadanas.

Una ciudadanía y una democracia sustentada en la responsabilidad social, que levante la voz contra la corriente tradicionalista de una universidad pública que resalta la responsabilidad individual de los alumnos y los profesores, en la autoridad del profesor, en el esfuerzo y el mérito personal-individualista, en la disciplina y en la adquisición de los conocimientos y habilidades que se consideran útiles para encontrar un empleo con el que ganarse la vida; y que enfatice en un ágora postmoderna que se pronuncie por valores como la igualdad, la tolerancia, el respeto a la diversidad cultural y a la naturaleza, la participación, solidaridad, perspectiva de género y la paz.

Para Habermas, hay dos tipos de racionalidad: la racionalidad funcional-instrumental y la racionalidad comunicativa. La política deliberativa habermasiana, se centra en la acción comunicativa, con intenciones de entendimiento, es en esta política deliberativa donde se funda la democracia moderna. La comunicación para Habermas, no es un simple acto del habla. Habermas (1989), distingue entre *acción* y *acto de habla* o *manifestaciones lingüísticas;* "definiendo a las *acciones* como actividades teleológicas (*según su finalidad o causa final*) con que un actor interviene en el mundo, para realizar mediante la elección y utilización de los medios apropiados, los fines que se propone. Las *manifestaciones lingüísticas* las describo como actos con los que un hablante puede entenderse con otro acerca de algo en el mundo".

Es en la interacción en los espacios públicos, como el de la universidad pública, donde a través de la acción comunicativa, se pueden gestar los actos de transformación y reconstrucción. Es en lo cotidiano donde se resiste a las políticas hegemonizantes y se construyen nuevas políticas de prácticas democratizantes. La transformación y reconstrucción tiene que ver con la ruptura de los paradigmas sociales y la deconstrucción de los esquemas relacionales y con la lucha contra los actos de *dominación-dominación* que se privilegian en las "prácticas cívicas" de la ciudadanía. La transformación y reconstrucción, tiene que ver con el papel emancipatorio de los individuos en la postmodernidad.

En el sentido más amplio de la noción de competencias, se privilegia el desarrollo del sujeto en el plano integral, no solo como producto de una institución (Individuos titulados) sino como sujetos sociales que en su formación integran una serie de características que les permite interactuar en un contexto social determinado. En ese sentido el individuo no es solo un producto que puede ser adquirido en el mercado laboral, a partir de sus capacidades y habilidades técnicas-instrumentales, sino que se convierte en sujeto de transformación, desde todas sus esferas y en

todas sus etapas, con la capacidad de establecer no solo experiencias de producción y/o desempeño laboral, sino también de prácticas de reflexión y ejercicios ciudadanos responsables, que convergen en compromisos de participación social, de comportamiento solidario, de ejercicio democrático ciudadano y de participación en la comunidad. Es decir, Una educación superior basada en la formación de competencias ciudadanas que desarrolle en el individuo la dignidad humana, la democracia y la responsabilidad social.

BIBLIOGRAFIA

Aristóteles. 1961. *Ética nicomaquea* (2a. ed.). (A. Gómez Robledo, Trad.). UNAM. Colección Nuestros Clásicos, No. 3. México. pp. 63-86

Arnot, Madeleine & Dillabough, Jo-Anne (2008). "Feminist politics and democratic values in education" en *Educating the Gendered Citizen: Sociological Engagements with National and Global Agendas*. Routledge.London. pp. 29-43

Bauman, Z. (2002). *En busca de la política.* (M. Rosenberg, Trad.): Fondo de Cultura Económica.

México. pp. 67-118

Dahl, R. A. (1993). *La democracia y sus críticos* (2a. ed.). (L. Wolfson, Trad.) Paidós. Barcelona.

GUARRO, A. (2005). Los procesos de cambio educativo en una sociedad compleja. Diseño, desarrollo, e innovación del currículo. Ediciones pirámide. Madrid, España.

Habermas, J. (1989). Teoría de la acción comunicativa. Tr. M. Jiménez Redondo. Taurus. Buenos Aires. pp. 14- 24

Kant, E. 2004. Filosofía de la historia. Que es la ilustración. Caronte filosofía. Terramar ediciones. La plata, Argentina. pp. 127

Locke, J. (1990). *Ensayo sobre el gobierno civil.* Nuevomar, Col. Lecturas Críticas. México. pp. 31-55 y 72-84

Margadant, G. 1998. El derecho privado romano. Como introducción a la cultura jurídica contemporánea. Editorial Esfinge. México. p. 76.

Narro, J. (2008). Educación, ciencia y desarrollo. El caso de América Latina. Vol. XXX. Núm. 119. Perfiles educativos. IISUE-UNAM. México. pp. 90-103

Nuevo diccionario enciclopédico ESPASA siglo XXI. 2003. ESPASA CALPE. S. A. España

Villoro, L. (1997). *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política.* México: El Colegio

Nacional. pp. 333-358

Yurén, Navia, Saenger. (2005). Ethos y autoformación del docente. Ediciones Pomenares. Barcelona-México. pp. 19-28

Ágora de Atenas. Wikipedia. Consultado el 12 de Mayo de 2010 en: http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%81gora_de_Atenas

Constitución de la UNESCO. 1996. Consultado el 11 de Marzo del 2010 en:

Conferencia General 30ª reunión. UNESCO.1999. . Consultado el 11 de Marzo del 2010 en: http://www.unesco.org.uy/ciencias-naturales/fileadmin/templates/cienciasNaturales/pcyds/Budapest10/archivos/Doc%201-Declaracion%20de%20la%20WSC-%20version%20UNESCO%2030-c.pdf

El compromiso de la sociedad y la responsabilidad social. UNESCO. 2009. Consultado el 28 de julio del 2010 en:
http://www.unesco.org/es/wche2009/resources/the-new-dynamics/social-responsibility/
http://www.unesco.org/es/wche2009/societal-commitment-and-social-responsibility/

Colaboración IES-tercer sector para formar científicos con conciencia social: el caso del CIDE.

Jiménez, Jaime; Velasco, Mónica Nayeli; Rodríguez, Carlos; Escalante, Juan Carlos; Morales-Arroyo, Miguel Ángel; Sandstrom, Gregory.

Resumen

El presente trabajo presenta la colaboración entre el Centro de Innovación y Desarrollo Educativo, A.C. (CIDE) y las Instituciones de Educación Superior (IES) para resolver una problemática regional a través de una Red Dinámica de Conocimiento (RDC). El artículo responde de manera exploratoria el cuestionamiento sobre ¿cómo se presenta y qué factores influyen en la colaboración IES-CIDE? La metodología fue el análisis documental y comparativo de tres casos (desarrollo de fitominería para extraer oro, identificación de una enfermedad micótica pulmonar endémica y meta-análisis de razas caprinas autóctonas) por medio de tres dimensiones de colaboración (ambiental, organización y de interacción). Se consideró que las RDC facilitan aprender de manera colectiva, compartir recursos y generar soluciones

innovadoras. Las variables analizadas sirven para comprender la colaboración pero también son factores de impacto interdependientes.

Palabras clave: ciencia y tecnología, desarrollo, colaboración, responsabilidad social, redes, transferencia de conocimiento.

Introducción

La colaboración entre las instituciones de educación superior (IES) y el tercer sector, para resolver problemas específicos, requiere de analizar la complejidad del problema, generar aprendizaje colectivo (Haferkamp y Smelser 199) y corresponsabilidad sociali. Se propone que, como tareas primordiales, los miembros del tercer sector prioricen la problemática local, regional o nacional y promuevan la transparencia. Mientras que, las IES contribuyan a identificar las áreas estratégicas de desarrollo, aportar metodologías y herramientas científico-tecnológicas –que generen conocimiento e innovación- y a formar recursos humanos especializados –que incidan en los distintos sectores-

El objetivo de este trabajo es presentar al Centro de Innovación y Desarrollo Educativo, A.C. (CIDE) como un miembro del tercer sector que facilita la colaboración con IES para la resolución de problemas específicos de impacto regional.

IES y desarrollo regional

La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Culturaii (2002) propone que para alcanzar los objetivos de desarrollo local, regional y nacional, los actores sociales deben: a) articular su trabajo en red, b) establecer alianzas y asociaciones en proyectos conjuntos, c) aprovechar las experiencias de otros y d) cooperar de manera activa y participativa en las decisiones y gestiones públicas próximas a los ciudadanos.

Lo anterior implica que las IES públicas y privadas, así como el tercer sector, transfieran los saberes y las mejores prácticas mediante redes que detonen el diálogo y la transferencia de conocimientoiii. Si su articulación es eficaz entonces el desarrollo puede ser, no sólo factible sino, sostenible.

Las perspectivas y modelos de solución en torno a cómo generar desarrollo siguen adaptándose a las características del entorno, las condiciones de incertidumbre (Eisenhardt 1989), la escasez de los recursos (Nohria y Ghoshal 1994) y al concepto de desarrollo, crecimiento y bienestar. Para fines del presente artículo, desarrollo es alcanzar los objetivos planteados *con los recursos de los*

que se dispone (Ackoff 1981; Rivero 2001; Jiménez, 2009). Esta definición se alinea con las nociones de inserción productivaiv y cooperación técnica-científicav.

Actualmente, se sabe que es más pertinente generar modelos de desarrollo y estrategias *hechas a la medida* que resuelvan las especificidades de los problemas locales y regionales; igualmente se considera prioritario el contar con recursos humanos altamente especializados (Villa et al. 2000) que colaboren en redes, de manera interdisciplinaria y tengan interés y capacidad para resolver la problemática identificada. Especialistas del tercer sector concuerdan con la necesidad de reclutar, capacitar y gestionar profesionales con múltiples competencias que legitimen los modelos de intervención, sean capaces de trabajar en red y en equipos interdisciplinarios, desarrollen propuestas transformadoras y planteen nuevos modelos de intervención (Observatorio del Tercer Sector 2005).

En este sentido, toma relevancia –particularmente para las IES- la formación de profesionales altamente especializados y socialmente responsables que: a) promuevan la investigación científica básica y aplicada, b) generen conocimiento, c) innoven y detonen desarrollo social, d) colaboren y transfieran conocimiento y e) aprovechen las tecnologías de información y comunicación (Gibbons, et al. 1994; Afuah 1999; Ruiz 2000; Blair y Baker 2004; Tsai y Tsai 2005; Valenti et al. 2008; Jiménez 2009; Velasco 2009; Ruiz, Martínez y Valladares 2010).

Educación superior en México

De acuerdo con el Foro Económico Mundial, México se encuentra en la posición competitiva 62 de 133 economías para atraer y mantener el flujo de inversiones, y en la posición 51 en el Índice de Desarrollo Humano según el PNUDvi. El panorama actual de la educación superior señala que México, en comparación con países desarrollados, se distingue por tener: a) un número reducido de investigadores, b) escasa magnitud de matrícula, particularmente a nivel doctoral, c) exiguo número de publicaciones científicas y patentes y d) limitada inversión en educación universitaria, investigación y desarrollo, entre otros (Villa et al. 2000, 161; Ruiz 2000).

El vínculo entre educación superior, ciencia y tecnologíavii señala las serias dificultades para formar científicos socialmente responsables, la falta de comprensión de la relación posgrado-investigaciónviii para el desarrollo, así como las insuficientes estructuras de gobernanza y modelos educativos para afrontar los grandes problemas nacionales (Ruiz 2000; Ruiz et al. 2010). Todo ello ha incidido en la desarticulación y la centralización de las actividades de docencia e investigación (Pardo 2000) y en la falta de fortalecimiento de las áreas estratégicas de desarrollo.

Conjuntamente a las propuestas de Ruiz, et al. (2010), es preciso incrementar y replicar modelos educativos que faciliten la colaboración IES-tercer sector, de tal forma que sea posible concentrar procesos, recursos, servicios y acciones de incidencia social.

"Los procesos participativos son herramientas imprescindibles para usar la voz de las personas y las tareas de entidades de este sector, y puede convertirse, a la larga, en un canal o una vía para catalizar alguno de estos cambios" (Observatorio del Tercer Sector 2005, 2).

CIDE

La colaboración IES-tercer sector hacia el fortalecimiento de las áreas críticas de desarrollo facilita la articulación de los recursos científico-tecnológicos (metodologías, herramientas y especialistas) y los intereses y acciones del tercer sector. El modelo educativo del CIDE, con más de 25 años de experiencia, parte de esta colaboración y genera corresponsabilidad social. Los resultados del modelo educativo han sido tan variados como las propias agendas de investigación, empero en todos los casos se han formado científicos con competencias genéricas, específicas y transversales para realizar investigación científica (Spencer y Spencer 1993; Mertens 1996; Ellström 1997).

El objetivo de la asociación es coadyuvar a incrementar la fuerza de trabajo científico, particularmente en las áreas biológicasix, al apoyar la formación de individuos con vocación de investigador y comprometidos activamente con su entorno (Drucker 1990). De manera paralela, pretende descentralizar la generación de conocimiento y emplear la globalización de la investigación científica para gestar desarrollo regional (Jiménez y Escalante 2007).

El modelo educativo se basa en cuatro aspectos primordiales:

Primero, el *aprendizaje colaborativo* mediante la socialización y transferencia de conocimiento, mejores prácticas y capacidades críticas.

Segundo, el *aprendizaje basado en problemas* para la construcción de una agenda de trabajo individualizada, sensible a las necesidades regionales.

Tercero, las *tutorías* y la investigación-acción participativa donde se diseñan y utilizan recursos didácticos no convencionales.

Cuarto, el trabajo por medio de *redes dinámicas de conocimiento* (RDC) caracterizadas por utilizar de manera intensiva las tecnologías de información y comunicación (TIC) y facilitar la colaboración interinstitucional, internacional e interdisciplinaria (Ledin 1990; Casas 2001). En la RDC participan IES como miembros del tercer sector.

Metodología

Para responder las preguntas sobre cómo colabora el CIDE con miembros de las IES y qué factores han impactado sobre esta relación se realizó un análisis documental y análisis comparativo de tres casos. El análisis es exploratorio, descriptivo, transversal y cualitativo. Como marco de análisis se adaptó el modelo dimensional de Hood, Logsdon, Thomson y Kenner (1993) y la relación colaboración-transferencia de conocimiento (Velasco, 2009) para describir las variables de la Tabla 1.

Las autoras, identificaron tres dimensiones de análisis de la colaboración interinstitucional en proyectos sociales para resolver una problemática común: ambiental, organizacional y de interacción. Este modelo dimensional nos permite analizar de manera sistémica la colaboración en redes y comprender los factores que intervienen en la resolución de un problema en el ámbito del Tercer Sector.

La relación colaboración-transferencia de conocimiento guarda una relación estrecha ya que es "efecto y condición… se requiere compartir y comprender la misma información a través de un lenguaje y procesos, particularmente en actividades especializadas, para [ser capaz de] cooperar" (Velasco 2009, 187). Uno de los factores más relevantes para esta relación es la confianza entre los colaboradores (factor interpersonal y dinámico, Von Raesfeld Fabre 2005).

Tabla 1. Contenido de las variables consideradas.

Dimensión	Variable	Definición.
Ambiental. Particular a la problemática	Severidad	Relevancia del problema social para la comunidad.
	Complejidad	Dificultades para comprender la raíz o causas del problema.
	Disponibilidad de recursos	Fuente y recursos necesarios para la colaboración.
Ambiental. Característica institucional	Estabilidad	Capacidad de mantener los mecanismos de vinculación y/o de transferencia del conocimiento.
	Flexibilidad	Capacidad de mantener los mecanismos de cambio e interacción institucional.
Organizacional	Interdependencia percibida	Percepción sobre la mutualidad de la alianza (solidaridad y ayuda recíproca).
	Eficacia	Lograr los objetivos por medio del uso efectivo de los recursos.
	Legitimidad	Responder a los diversos intereses de los grupos de interés de la organización. Integrar relaciones ganar/ganar.

	Compromiso del líder, comité y gestores	Contribuir con los recursos necesarios, guiar, motivar y transmitir valores y metas a cada miembro. Igualmente, promover y reconocer la colaboración en el desempeño, brindar apoyo y compartir sus conocimientos.
Interacción	Confianza y compromiso por cooperar	A nivel interpersonal y durante la socialización, es la percepción positiva del colaborador y satisfacción en relación con las retribuciones que recibe.

Fuente: Adaptación del modelo de Hood et al. (1993) y la relación colaboración-transferencia de conocimiento de Velasco (2009).

Caso 1. Desarrollo del método de fitominería para extraer oro: cuatro minas sinaloenses.

Víctor Manuel Wilson Corral realizó la investigación doctoral en fitomería titulada: Hiperacumulación de oro inducida químicamente en ocho especies vegetales. Se propuso a la fitominería como una alternativa viable para recuperar oro, por medio de algunas especies de plantas, en compuestos químicos a base de desechos de minas sinaloenses. Las minas donde se desarrolló la investigación fueron: El Magistral, el Palmarito Mineral, La Verde y El Mineral de Nuestra Señora de la Candelaria, las dos primeras en el municipio de Mocorito y las segundas en Cosalá. Las especies seleccionadas de la zona (bledo, zacate johnson, girasol, ajonjolí, algodón, mostaza y saya) fueron cultivadas en un invernadero a un rango de temperatura específico. Posterior a la cosecha, se analizó la absorción del oro de cada especie mediante la técnica de radiación ultravioleta (espectrometría de absorción atómica). Los resultados mostraron que el bledo, el girasol y la mostaza tenían potencial para ser usadas en la fitominería y que la mina El Magistral, en el municipio de Mocorito, tenía mayor potencial de explotación. Asimismo, que dos variedades de mostaza, cultivadas con residuos orgánicos de gusanos (vermicomposta) y tratadas con otra mezcla química, eran más efectivas para extraer el oro.

La severidad del problema refiere la generación de desarrollo en la región sinaloense, donde las opciones de crecimiento son escasas, por medio de la explotación del oro restante de las minas. En palabras del Dr. Wilson: “Es posible que los resultados puedan ser usados por personas que puedan practicar la fitomineria como una alternativa viable para generar ocupación en la región serrana del Estado de Sinaloa y otros estados de la República mexicana donde existan desechos de minas o suelos mineralizados con algún potencial para ser aprovechados”. (EVW.080610.2)

El apoyo de los recursos humanos y tecnológicos generados por la red permitió el acceso al saber cómo (*know-how)*. La solidaridad y ayuda recíproca entre los miembros se basó en el interés común por la fitominería y la confianza. Estos vínculos permitieron la estabilidad y la flexibilidad

de la red, así como la eficacia de la investigación y el compromiso de los miembros.

Dada la especialización del conocimiento la red inició con investigadores regionales e internacionales que son miembros de las siguientes IES: Centro de Estudios Justo Sierra (CEJUS), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional-Durango (CIIDIR), Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro-Unidad Laguna (UAAAN) y el Instituto de Recursos Naturales y Ciencias de la Tierra (IRNCT-UM) de la Universidad de Massey de Nueva Zelanda.

Caso 2. Identificación de una enfermedad micótica pulmonar endémica al Norte de México.

Marisela del Rocío González Martínez realizó la investigación doctoral titulada: Identificación molecular de *Coccidioides spp*. en La Comarca Lagunera: una nueva área endémica para *Coccidioidomicosis*. En la cual, se identificó un hongo dimórfico (*Coccidioides*) que habita en áreas de clima árido, suelo alcalino, altas temperaturas en verano, algunas heladas, poca lluvia y baja altitud, tales como el suroeste de Estados Unidos, el Norte de México y numerosas regiones semiáridas de Centro y Sudamérica. Las esporas de este hongo (artroconidios) viajan por el aire y pueden ser inhalados por cualquiera, haciéndola la segunda infección fúngica más común en el sureste de los EUA. La investigación requirió: a) el muestreo de 249 habitantes de 18 poblaciones rurales de La Comarca Lagunera para buscar pacientes infectados; b) 129 muestras de suelos de 15 sitios geográficos en cada una de las estaciones del año para el aislamiento del hongo por el método de Omieczynski y Swatek, c) identificar las especies de *Coccidioides* en los genes y su prevalencia en población de área rural mediante prueba intradérmica a *coccidioidina* y d) aislar y cultivar el hongo en los suelos muestreados.

Los resultados indican que la enfermedad es de tipo endémica al: 1) contar con 28 casos clínicos documentados de contagio en La Comarca Lagunera y 32 muestras de otros estados de México para su comparación; 2) la prevalencia de la infección en 73.4% versus el 5% mínimo requerido; y 3) el aislamiento del hongo en su hábitat en suelos no agrícolas (con presencia de matorrales y madrigueras) de la Comarca Lagunera.

La severidad de la problemática alude a la salud pública de una región y la falta de tratamiento adecuado para los infectados por este hongo. La severidad del problema motivó el compromiso de los miembros y de los directivos del CIDE por apoyar esta iniciativa.

La complejidad consistió en que además de identificar la especie que producía la infección fue necesario probar que la región era endémica de la enfermedad para así poder recibir vacunas y

medicamentos e introducirla a los programas de prevención regional. Sin embargo, esta complejidad motivó la participación de los distintos integrantes de las IES y el CIDE, así como la eficacia de la investigación y el compromiso de los miembros de la RDC. El conocimiento especializado también permitió la estabilidad de los vínculos y requirió de la confianza de los miembros de la RDC.

Al principio la red se conformó por miembros de las IES del CEJUS, la Unidad Académica de Estudios Nucleares de la Universidad Autónoma de Zacatecas y el Grupo de Estudios de *Coccidioides* en E.U.A. Durante la formulación de la tesis se fueron integrando miembros de la Facultad de Medicina de la UNAM y la Universidad Autónoma de Baja California (Facultad de Medicina y Facultad de Ciencias de la Tierra y Ecosistemas y Zonas Áridas). Posteriormente, la UNAM la contactó con miembros de IES estadounidenses: Universidad Estatal de California (Facultad de Física y Geología Bakersfield y la Facultad de Medicina), Valley Fever Center for Excellence al Sureste de Arizona, Veterans Affairs Health Care System y University of Arizona en Tucson. La conformación de una red tan amplia revela la complejidad para comprender la raíz, otras causas del problema, y la necesidad de que la red sea interdisciplinaria e interdependiente.

Caso 3. Meta-análisis para la protección de razas caprinas autóctonas.

Rosa del Carmen Xicohténcatl Palacios elaboró la tesis doctoral titulada: Evaluación de los polimorfismos del gen de la proteína priónica (PrP) en caprinos. En la investigación se identificaron genes resistentes y susceptibles a la *tembladera*, mejor conocida como *scrapie*, enfermedad de ovinos y caprinos que genera muerte de las neuronas y produce cambios en su comportamiento. En más de las 40 comunidades donde recuperó las muestras de sangre de las cabras criollas encontró una tasa mayor al 80% de mortandad neonatal de los cabritos a pesar de que no presentaban enfermedad alguna. La investigadora realizó un meta-análisisx para estudiar e identificar la frecuencia y distribución de distintas secuencias genéticas en poblaciones de cabras especializadas y autóctonas (europeas y asiáticas). Encontró que las cabras autóctonas no deben cruzarse con otras razas porque se altera su secuencia genética (ADN), reduciendo su adaptabilidad al medio en que habitan. Esto confirma la hipótesis sobre la importancia de los recursos genéticos autóctonos, ya que es precisamente la diversidad biológica lo que les permite sobrevivir a las peculiaridades de su medio ambiente.

La severidad del problema se relaciona con la alta mortandad neonatal caprina de poblaciones autóctonas en la sierra de Puebla, por la falta de conocimiento en nuestro país sobre los factores

genéticos que inciden en la capacidad de sobrevivencia del ganado caprino. En palabras de la investigadora: “En Puebla el ganado criollo caprino ha sido poco valorado y los diferentes gobiernos han establecido programas de *mejoramiento* genético con razas de cabras que han generado que este recurso genético invaluable adaptado a condiciones de aridez con alimentación y acceso a agua limitado, casi desaparezca. Quedan menos de 8000, aun es tiempo de generar programas de rescate”. (EX.080610.3)

La complejidad del problema recayó en la necesidad de probar que se debían proteger los recursos genéticos de las cabras autóctonas. De esta forma sería posible el solicitar financiamiento y el ingresar los recursos genéticos autóctonos a programas de protección. La complejidad para descubrir la raíz del problema y obtener recursos para la investigación se puede observar en el desarrollo fortuito de la misma, ya que se requirió de conocimiento, tecnología y espacios altamente especializados de difícil acceso. Fue entonces, que las estructuras de gobernanza, así como la desarticulación y centralización de las actividades de docencia e investigación funcionaron en contra del desarrollo científico y la investigadora tuvo que modificar drásticamente la tesis.

El compromiso de líderes del CIDE apoyó y guió a la investigadora al brindarle sus conocimientos y vincularla con miembros de IES para que tuviera acceso a los espacios y la tecnología necesarios. El modelo del CIDE ofreció la suficiente flexibilidad para generar la vinculación con otros especialistas de IES regionales. Aquéllos interesados y comprometidos en compartir los recursos necesarios para la colaboración, pertenecen a las siguientes IES: CEJUS, UAAAN, CIIDIR, UNAM, Universidad Autónoma Metropolitana -Xochimilco, Universidad Anáhuac, Departamento de Virología del Instituto Nacional de Investigaciones Pecuarias, Laboratorio de Alta Tecnología de Orizaba de la Universidad Veracruzana, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Universidad de Colima, y Universidad Autónoma de Nayarit.

Análisis de los casos

En el siguiente apartado se analizan los tres casos anteriores considerando las variables de la Tabla 1. El análisis se describirá a partir de las tres dimensiones: ambiental, organizacional y de interacción. Al principio se describirá un análisis de la dimensión en cuestión y posteriormente la ejemplificación de los casos analizados.

4) Dimensión ambiental.

El modelo nos refiere dos ámbitos principales: la problemática analizada (severidad, complejidad y disponibilidad de recursos) y las características institucionales de las RDC entre miembros de las IES participantes y el CIDE (estabilidad y flexibilidad).

En el *ámbito de la problemática*, la severidad y complejidad de ésta requiere de redes adecuadas que permitan el acceso a los recursos necesarios para la colaboración: conocimientos, capacidades críticas y mejores prácticas para la realización de experimentos especializados; recursos económicos para la movilización internacional y el acceso a espacios físicos, herramientas tecnológicas y muestras.

Los recursos especializados son escasos por lo que su disponibilidad es de difícil acceso y los vínculos de las RDC requieren de: confianza y reputación de los miembros, legitimidad de los objetivos y los resultados de la investigación, y la capacidad compartida de mantener los mecanismos de vinculación y cambio. El aprendizaje basado en problemas del modelo educativo del CIDE permitió que la investigación fuese sensible a las necesidades regionales: las minas sinaloenses, la salud pública en la Comarca Lagunera y las razas caprinas autóctonas en Puebla.

En el *ámbito institucional*, el modelo educativo permitió la estabilidad de los vínculos al generar redes especializadas que emplearon la socialización (presencial y virtual) para transferir el conocimiento, las capacidades críticas y las mejores prácticas requeridas. Las redes facilitaron, de manera paulatina, la comunicación y el acceso a expertos basándose en las relaciones de confianza de los miembros del CIDE y la reputación de las IES contactadas. Los vínculos de colaboración, entre los miembros de la red, se estrechan cuando existe un mayor interés y comprensión de la problemática a resolver. Entonces, a medida que el conocimiento era más especializado se hacía más relevante *saber quién* (*know-who)* y no sólo el *saber-cómo* (*know-how).*

5) Dimensión organizacional.

Las variables de la dimensión organizacional de las RDC se deben analizar de manera conjunta. De tal forma que la interdependencia percibida, la eficacia, la legitimidad y el compromiso de los tomadores de decisiones son variables interdependientes. Si el problema no es compartido, es difícil que se genere la mutualidad, que existan intereses comunes y por ende, que se detone la eficacia, la legitimidad de las acciones y el compromiso. La percepción de la interdependencia de mutualidad de la alianza también es afectada por las características de estabilidad y flexibilidad de las RDC. Se percibe la confianza en la calidad de las relaciones de los miembros. El

compromiso de los líderes del CIDE se presentó en la guía de las investigaciones y en el compartir sus redes y conocimientos con los investigadores.

6) Dimensión de interacción.

Por último, se encuentra la relación de interacción a nivel interpersonal entre los miembros de las RDC (CIDE-IES). El modelo educativo del CIDE se basa en la confianza y el compromiso de los integrantes por transferir su experiencia, conocimientos y mejores prácticas, así como para compartir los recursos de las RDC.

Conclusiones

La colaboración IES-tercer sector para formar científicos con conciencia social se estableció por una RDC basada en los principios de mutualidad, uso eficaz de los recursos, confianza y compromiso. Asimismo, la colaboración se manifiesta en la valoración de la aportación individual de cada miembro al resultado final de manera sinérgica.

La RDC permitió articular las acciones en áreas estratégicas de desarrollo, próximas a las necesidades regionales de la comunidad. De la misma forma, la cooperación activa y participativa CIDE-IES, a través de proyectos específicos, facilitó la transferencia de conocimiento, el aprovechar la experiencia de expertos y el compartir los recursos necesarios.

El aprendizaje de los científicos del CIDE, así como la transferencia de conocimiento se efectuaron por medio de la réplica y la experimentación (Velasco 2009). Los métodos de enseñanza empleados fueron la observación de las mejores prácticas especializadas y la socialización del aprendizaje colectivo mediante TIC y reuniones periódicas.

De manera exitosa, cada caso presenta cómo la investigación científica aplicada generó conocimiento y soluciones innovadoras que detonaron el desarrollo regional. De la misma forma, los tres casos muestran cómo el modelo educativo del CIDE permitió el aprendizaje colectivo, al formar individuos con vocación de investigador y comprometidos activamente con su entorno en científicos altamente especializados y socialmente responsables.

Al revisar los casos de manera comparativa, podemos observar que las variables analizadas sirven para comprender la colaboración pero también son factores de impacto interdependientes. Por ejemplo, en la dimensión ambiental la severidad de la problemática se vincula directamente con la comprensión de la complejidad y la disponibilidad de recursos. A pesar de que la severidad fuese priorizada por los científicos del tercer sector, su comprensión fue alcanzada mediante la globalización de conocimiento (Jiménez y Escalante 2007) y la colaboración interinstitucional,

internacional e interdisciplinaria de sus miembros (Jiménez, 2009). Esto último refiere a las variables de estabilidad y flexibilidad de las IES, así como las dimensiones organizacionales y de interacción.

Finalmente, es necesario analizar los vínculos entre los miembros de la RDC a fin de identificar la capacidad para mantener los mecanismos de vinculación y cambio que permitieron la legitimidad de los objetivos y los resultados de la investigación. De la misma forma, sería preciso examinar cada uno de los factores a lo largo del proceso de investigación y considerar otros elementos del modelo de Hood et al. (1993) y Velasco (2009).

Referencias

6. Ackoff, R. L. *Creating the corporate future: plan or be planned for.* USA: Wiley, New Cork, 1981.

7. Afuah, A. *La dinámica de la innovación organizacional: el nuevo concepto para lograra ventajas competitivas y rentabilidad*. México: Oxford, 1999.

8. Blair B., W. y R. Baker. "Factors that impact the transfer and retention of best practices for reducing error in hospitals" *Health Care Management Review*, núm.29 (2, 2004): 90-97.

9. Casas, R., coord. *La formación de redes de conocimiento: una perspectiva regional desde México.* México: UNAM-IIS, Anthropos Editorial, 2001.

10. DiMaggio, P. J. y W. W. Powell. "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational field" *American Sociological Review,* núm.48 (1983): 147-160.

11. Drucker, P. *Las nuevas realidades*. España: Editorial Sudamericana, 1990.

12. Eisenhardt, K. M. "Making fast strategic decisions in high velocity environments". *Academic of Management Journal*, núm.32(3, 1989): 57-74.

13. Ellström, P. E. "The many meanings of occupational competence and qualification" *Journal of European Industrial Training*, CMTO, núm.21 (6-7, 1997): 266-273.

14. Gibbons, M., C. Limoges, H. Nowotny, P. Schwartzman, P. Scott y M. Trow. "The new production of knowledge" *The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies,* London, England: Sage Publications Ltd., 1994.

15. Haferkamp, H. y N. J. Smelser, eds. *Social Change and Modernity*. Berkeley, EUA: University of California Press, 1992. http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft6000078s/ (acceso agosto 2, 2010)

16. Hood, J. N., J. M. Logsdon y J. Kenner. “Collaboration for social problem solving: A process model”. *Business and Society,* núm.32 (1, 1993): 1-17.

17. Jiménez, J. “New Collaborative Forms of Doing Research”, 91-105 en *The ISA Handbook in Contemporary Sociology,* editado por A. Dennis and D. Kalekin-Fishman (UK: SAGE Studies in International Sociology, Sage, 2009).

18. Jiménez, J. y J. C. Escalante, “New responses to globalization of scientific research” *Perspectives in Global Development and Technology,* Brill Academic Publishers, núm.6 (4, 2007): 567 – 584.

19. Ledin, H. “Building a dynamic intelligent network: lessons from the telecommunications revolution for the MNC organization for the future”, 326-353 en *Managing the global firm* (USA: Routledge, 1990).

20. Mertens, L. *Competencia laboral: Sistema, surgimiento y modelos.* Montevideo: Cinterfor/ OIT, 1996.

21. Morra, L. G. y A. C. Friedlander, A. C. *Evaluaciones mediante estudios de caso*. Washington: Banco Mundial, 2001.

22. Nohria, N. y S. Ghoshal. “Differentiated Fit and Shared Values : Alternatives for Managing Headquarters-Subsidiary Relations” *Strategic Management Journal*, núm.15 (6, 1994), 491-502.

23. Observatorio del Tercer Sector. “¿Cuáles serán los temas clave del tercer sector en los próximos tres años? Una visión plural y dinámica sobre la realidad y el futuro de las organizaciones no lucrativas” *Colección Papers de Investigación OTS,* núm.6 (Junio, 2005): 1-14. http://www.tercersector.net/php/general.php?seccio=sc_pubs_amp&idioma=Cs&id=8 (acceso julio 24, 2010).

24. Organización de Estados Iberoamericanos. “El sector público, la sociedad civil y la cooperación internacional” http://www.oei.es/agendacultural/capacidad2.htm (acceso julio 24, 2010).

25. Pardo Semo, A. “Algunos apuntes sobre la formación de investigadores”, 129-135 (Tomo IV) en *Encuentro de especialistas en Educación Superior. Reconociendo a la Universidad, sus transformaciones y su por-venir*, coordinado por Daniel Cazés Menache, Eduardo Ibarra Colado y Luis Porter Galeter (México: CEIICH-UNAM, 2000).

26. Rivero, O. *El mito del desarrollo: los países inviables en el siglo XXI,* Perú: FCE, 2001.

27. Ruiz, R. “Retos y prospectivas del posgrado nacional”, 137-160 (Tomo IV) en *Encuentro de especialistas en Educación Superior. Reconociendo a la Universidad, sus transformaciones y su por-venir*, coordinado por Daniel Cazés Menache, Eduardo Ibarra Colado y Luis Porter Galeter (México: CEIICH-UNAM, 2000).

28. Ruiz, R., R. Martínez y L. Valladares. *Innovación en la Educación Superior. Hacia las Sociedades del Conocimiento.* México: FCE-UNAM, 2010.

29. Jamner, M. S. y D. Stokols. eds, *Promoting Human Wellness: New Frontiers for Research, Practice, and Policy,* Berkeley: University of California Press, 2010. http://ark.cdlib.org/ark:/13030/kt4r29q2tg/ (acceso agosto 2, 2010).

30. Spencer, L. M. y S. M. Spencer. *Competence at work: Models for superior performance,* New York: J Wiley & Sons, 1993.

31. Thomson, A. M. y J. L. Perry. “Collaboration processes: Inside the black box” *Public Administration Review,* núm.66 (December 2006): 20-32.

32. Tsai, M.T. y L. L. Tsai. “An empirical study of the knowledge transfer methods used by clinical instructors” *International Journal of Management,* núm.22 (2, 2005): 273-284.

33. Valenti, G., M. Casalet y D. Avaro. coord., *Instituciones, sociedad del conocimiento y mundo del trabajo.* México: FLACSO-Plaza y Valdés, 2008.

34. Villa, J. C., H. García B., y R. López T. “Problemática y retos en la formación de investigadores”, 161-186 (Tomo IV) en *Encuentro de especialistas en Educación Superior. Reconociendo a la Universidad, sus transformaciones y su por-venir*, coordinado por Daniel Cazés Menache, Eduardo Ibarra Colado y Luis Porter Galeter (México: CEIICH-UNAM, 2000).

35. Velasco E., M. N. “Modelo de competencias colaborativas para la transferencia de conocimiento.” Tesis doctoral, Tecnológico de Monterrey, 2009.

36. Von Raesfeld Fabre, A. J. “Colaboración y transferencia de conocimiento en proyectos: estudio de un caso.” Tesis de maestría, Universidad de las Américas, 2005.

37. Yin, R. K. *Case study research: Design and methods,* vol. 5 de *Applied Social Research Methods Series*, USA: Sage Publications, 1989.

Notas explicativas

i La corresponsabilidad refiere al sentido de responsabilidad que posee el individuo hacia su comunidad al incrementar su participación en la resolución de las problemáticas sociales. En Fritsche, J. *Historical Destiny and National Socialism in Heidegger's Being and Time, 98*. Berkeley, EUA: University of California, 1999. http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft5k4006n2/ (acceso agosto 2, 2010).

ii "La OEI es un organismo internacional de carácter gubernamental para la cooperación entre los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura en el contexto del desarrollo integral, la democracia y la integración regional". Los Estados Miembros son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela. Organización de los Estados Iberoamericanos. http://www.oei.es/

iii "La transferencia de conocimiento es el proceso por medio del cual una unidad organizacional [grupo, departamento, división, u organización entera] es afectada por el aprendizaje desde la experiencia de otras unidades u organizaciones a través de la transmisión de rutinas o capacidades discretas." Blair B., W. y R. Baker, R. "Factors that impact the transfer and retention of best practices for reducing error in hospitals", *Health Care Management Review.* núm.29 (2, 2004): 91.

iv La inserción productiva considera que: "mediante la educación y la capacitación… [es posible] transformar a los ciudadanos de receptores pasivos de beneficios sociales [a] personas independientes, activas [y] coproductoras de su propia seguridad." En S. Draibe y M. Riesco. *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea. Series Estudios y perspectivas* (México: CEPAL, 2006): 13.

v La cooperación técnica-científica permite el "flujo de recursos técnicos, pericias, información especializada, innovaciones científicas, tecnológicas, experiencias y conocimientos que conjugan mecanismos de asociación para desarrollar y extender la frontera del conocimiento científico; propicia el desarrollo conjunto de productos tecnológicos, coadyuva a resolver problemas específicos del aparato productivo y a fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas dentro de la estrategia de desarrollo económico y social del país." En DGCTC. *Apuntes sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo*. México: DGCTC, 11-26. http://dgctc.sre.gob.mx/pdf/info2005_capitulo1.pdf (acceso agosto 2, 2010).

vi Cifras del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) en Ruiz, Martínez y Valladares, 2010: 146.

vii Ruiz, Martínez y Valladares (2010) realizaron un análisis comparativo internacional de la educación superior (ES) en México, la Ciencia y la Tecnología (CyT) y el desarrollo. Contrastaron tres categorías de indicadores en México: generales básicos de la ES, las actividades de la CyT y las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC).

viii "la formación de investigadores potencia las capacidades de generar nuevos conocimientos y la consolidación de estas capacidades actualiza los conocimientos que nutren los programas de educación superior" (Villa, García y López 2000, 161).

ix Se considera como objeto de estudio al medio ambiente, la producción animal y los bienes para la salud.

x Es una metodología que integra de manera estructurada y sistemática distintos estudios o muestras para hacer una comparación conjunta de aquéllas similares y alcanzar así una valoración más exacta de los efectos. Para mayor información consulte el artículo de Botella, J. y H. Gambara. "Doing and reporting a meta-analysis", *International Journal of Clinical and Health Psychology,* núm.6 (2, 2006): 425-440.

Efectos de la educación superior en el medio rural de México:
El caso de Espinazo, N.L.

Héctor González García
José de Jesús Salazar Cantú
Raymundo Cruz Rodríguez Guajardo

Resumen

Espinazo es una localidad rural ubicada entre Nuevo León y Coahuila, en la cual Estudiando entre estudiantes, A.C. estableció un programa que busca lograr el desarrollo de esta comunidad a partir de que los jóvenes tengan acceso a la educación media superior y superior. A partir de este caso es que se busca dar evidencia del rol que puede llegar a jugar la educación superior en el desarrollo de las comunidades rurales. La presente investigación constituye un estudio de corte exploratorio a partir de entrevistas a profundidad, así como de observaciones etnográficas. Entre los hallazgos presentados se encontró que si bien el aumento en el nivel escolar ya ha significado para los jóvenes el coadyuvar con sus padres y familiares en la administración de pequeños negocios; los alumnos participantes en el programa se perfilan como fuertes candidatos a migrar al momento de terminar sus estudios superiores.

Palabras Clave: desarrollo rural, educación superior, capital humano.

Introducción

Dado el bajo nivel de desarrollo en el medio rural mexicano, el 40.1% de las personas que habitan estas regiones presentan algún tipo de pobreza, CEPAL (2009). Esta realidad es compartida en diferentes medidas en la zona rural del estado de Nuevo León y también en la mayoría de los países en desarrollo. De acuerdo a la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) (2009), el 70% de los pobres a nivel mundial viven en las áreas rurales, y de acuerdo a este y otros organismos como el Banco Mundial (2005) un requisito esencial para remediar la pobreza rural es la educación. Sin embargo, la realidad muestra un bajo nivel de acceso a la educación de los niños y niñas en las áreas rurales en comparación con los áreas urbanas, un mayor analfabetismo de adultos y una baja calidad de la educación, lo cual es evidenciado para México por autores como Schmelkes (1999), Reimers

(2000), Ordaz (2007) y Ornelas (1995).

Es por este bajo nivel de desarrollo en estas zonas que desde el 2002 la FAO, en conjunto con la UNESCO, están a cargo de la iniciativa de Naciones Unidas por la Educación para la Población Rural (EPR), la cual busca disminuir la brecha educativa del medio rural tanto en calidad como cobertura, desde la educación básica hasta la educación superior. Para el Instituto Internacional de Planificación Educativa (IIPE, 2009) la relación entre educación superior y desarrollo rural constituye una preocupación de política, especialmente en lugares donde el mejoramiento de las áreas rurales representa un reto importante, como es el caso de Nuevo León, donde dichas áreas muestran un desarrollo muy rezagado versus el de las urbanas. De esta realidad y de la importancia que ha cobrado en el área del desarrollo rural la educación superior, surge la inquietud de conocer cuáles son los efectos de esta última en el desarrollo del medio rural mexicano.

Espinazo, N.L. es una comunidad rural que en conjunto con comunidades aledañas no reúnen más de 1000 habitantes. En esta región ubicada entre los municipios de Mina, N.L. y Castaños, Coahuila, existe un proyecto cuyo fin es que los jóvenes continúen sus estudios más allá de la secundaria. Esto ha aumentado la cifra de jóvenes que continúan sus estudios más allá de la secundaria de dos en el 2005 a dieciocho en la actualidad, incluyendo cuatro estudiantes universitarios. A estos estudiantes se les da alojamiento en una casa en la cabecera de Mina, y ahí asisten a la preparatoria, localizada a diez minutos, así como a la universidad, a cuarenta minutos. Dichos estudiantes se han mantenido en contacto con su comunidad al regresar cada fin de semana, así como en vacaciones, y se busca puedan contribuir al desarrollo de la misma.

A partir del estudio del caso del proyecto de Estudiando entre estudiantes, A.C. (Ee) en la comunidad de Espinazo, N.L. es que se busca dar evidencia del rol que puede llegar a jugar la educación superior en los habitantes de comunidades rurales. La presente investigación constituye un estudio de corte exploratorio que busca dar evidencia a partir de entrevistas a profundidad, así como visitas y observaciones etnográficas de la comunidad en cuestión. Los hallazgos aquí presentados constituyen un primer esfuerzo por estudiar de manera empírica las diferentes dimensiones que pudiese tener el acceso a la educación superior en comunidades rurales donde generalmente no se accede a niveles educativos superiores a la secundaria. El presente artículo está dividido en las secciones siguientes: revisión de la literatura, marco teórico, contexto del proyecto y la región de estudio, los objetivos y la metodología utilizada, y por

último los resultados y las conclusiones.

Revisión de la literatura

Más allá de que la falta de servicios educacionales es uno de los tres principales problemas a los que se enfrentan la población en pobreza de las zonas rurales de acuerdo a Echeverría (2000), la educación es un requisito indispensable para que se de el desarrollo en estas regiones de acuerdo a la FAO, más aún si tomamos la pobreza como la privación de capacidades elementales de un individuo, tal como la toma Sen (1993, 67), muchas de estas capacidades sólo podrán ser obtenidas a través de la educación. Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) se contempla como quinto objetivo general la reducción de la pobreza extrema, el aseguramiento de la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades con el fin de mejorar la calidad de vida, todo esto reduciendo la desigualdad en las oportunidades educativas, además de garantizar otros satisfactores tales como: alimentación, salud, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para el desarrollo.

Son varias las posturas desde las que se aborda el desarrollo rural, una de estas es la que tratan Bently y Mbithi (1976) en Maguire y Atchoarena (2003, 322) quienes sugieren que el ímpetu por el desarrollo rural debe surgir desde las personas por si mismas. Estos autores afirman que para que esto suceda, los habitantes del medio rural deben desarrollar nuevas ideas sobre si mismos y sobre el mundo que los rodea, nuevas actitudes y nuevos deseos para el futuro, y es precisamente esta transformación de los individuos de lo que esencialmente trata la educación para el desarrollo.

Otra postura muy actual sobre el desarrollo rural es la territorial, y dentro de este enfoque algunos autores como Quispe (2006, 184) y De Janvry y Sadoulet (2007, 15) destacan la importancia de las capacidades dentro del desarrollo. Quispe presenta cuatro desafíos del desarrollo rural territorial: el replanteamiento del modelo de desarrollo rural, la construcción de una nueva institucionalidad, el mejoramiento de la gestión pública, y la adquisición de las capacidades para afrontar los otros tres desafíos presentados, y menciona que para esto último es necesaria la formación de funcionarios gestores y de actores del desarrollo rural. Para el caso de México, De Janvry y Sadoulet reafirman lo anterior al mencionar que en México se carece de una capacidad de gestión de los actores locales para llevar adelante proyectos de desarrollo territorial, lo cual está relacionada con el nivel educativo de los mismos.

De acuerdo a Maguire y Atchoarena (2003, 317) la educación superior agrícola en países en

desarrollo está experimentando serios problemas que impactan en la calidad de la educación y cuestionan la relevancia de los programas ofrecidos. Falta de financiamiento, pobre infraestructura, exceso de alumnos, disminución en la calidad de la docencia y la investigación, y altas tasas de desempleo en los graduados. Sin embargo, muchos de estas problemáticas no son asumidas por los gobernantes debido a diversos factores externos como son: el escaso poder electoral de las personas en el medio rural, el bajo precio de los productos agrícolas, además de las competencias que ofrecen otros programas académicos no agrícolas.

Aunque para Hernández (2004, 176) la educación no garantiza el desarrollo rural, existe evidencia de que ésta tiene un impacto positivo sobre el ingreso de los habitantes del medio rural. Por ejemplo, en el área económica Ordaz (2007, 37) encuentra que la rentabilidad económica de la educación es mayor en el medio rural que en el medio urbano. Mientras que Taylor y Yunez-Naude (2000, 296) encuentran una rentabilidad de la educación alta en el medio rural mexicano tanto para actividades agrícolas como no agrícolas. Sin embargo, estos estudios no aíslan los efectos de programas de transferencias directas como lo son PROCAMPO o Alianza para el Campo, es decir, el ingreso que contemplan como variable dependiente al momento de realizar la estimación de los retornos contiene porcentajes (en promedio arriba del 30%) de transferencias directas que no están en función del capital humano del productor, por lo tanto pueden sesgar la estimación.

En lo que respecta a la perspectiva institucional Manzanal (2003, 10) se ocupa de analizar ciertas realidades territoriales en aspectos institucionales, especialmente los que están vinculados con la participación rural y de pequeñas localidades en la toma de decisiones y en el control y seguimiento de acciones institucionalizadas, las cuales para Manzanal son las que han sido previamente acordadas a través de convenios formalizados en proyectos o programas. Para Herrera (2008, 85) el papel de las instituciones, la política y los discursos, son algunos de los factores determinantes en los procesos de desarrollo rural. Binswanger (2006, 4) va más allá, al afirmar que el entorno institucional es el más importante problema para el desarrollo rural y la agricultura en los países subdesarrollados. Un conjunto estructurado de instituciones, de acuerdo a Binswanger puede hacer frente a todos los componentes necesarios para el desarrollo rural, desde la salud y la educación, hasta la infraestructura, servicios agrícolas, protección social, manejo de recursos naturales y más.

En lo que respecta al área sociológica de acuerdo a Ornelas (1995) existe consenso de que la educación es

el factor que se presenta ideológicamente preponderante para la movilidad social, por lo cual es necesario buscar que la educación sea este factor en el medio rural más aún si se trata de educación superior, nivel de escolaridad que generalmente no se presenta en estos lugares. También es importante considerar que de acuerdo a Zapata (2005,44) el tamaño de una comunidad afecta el funcionamiento de un sistema de estratificación social, por lo que en las comunidades rurales que serán objeto de estudio se puede llegar a realizar un buen análisis de movilidad social.

Son varias las disciplinas desde las que se aborda el desarrollo rural, así como también son varios los enfoques desde los que se analiza, sin embargo, existe un consenso sobre la importancia de la educación en este proceso, ya sea como requisito para el desarrollo territorial, o para el desarrollo agrícola, o si es visto como retornos a una inversión o como causante de movilidad social. Esto cobra aún más sentido si se observa a la educación como la formación de capacidades que permitirán a la persona desarrollarse y llevar adelante un proceso de desarrollo del medio rural, particularmente la educación superior.

Marco Teórico

Dado que el desarrollo rural implica el mejoramiento en la calidad de vida y el bienestar de las personas, se considera apropiado tomar el enfoque de las capacidades de Sen (1993, 67). Cuando se aplica el enfoque sobre capacidad a la ventaja de una persona, lo que interesa es evaluarla en términos de su habilidad real para lograr funcionamientos valiosos como parte de la vida. Los funcionamientos representan partes del estado de una persona: en particular, las cosas que logra hacer o ser al vivir. La capacidad de la persona refleja combinaciones alternativas de los funcionamientos que ésta puede lograr, entre las cuales puede elegir una colección.

Sen (1993, 68) afirma que los funcionamientos relevantes para el bienestar varían desde los más elementales como evitar la morbilidad y la mortalidad, estar adecuadamente nutrido, tener movilidad, etc., hasta los tan complejos como ser feliz, lograr el autorrespeto, participar en la vida de la comunidad, aparecer en público sin timidez. Los funcionamientos son los elementos constitutivos del ser de una persona, y por lo tanto la evaluación del bienestar de una persona deben de tomarlos en cuenta.

Dentro de la economía el planteamiento de Becker (1993, 17) es referente en materia de educación, o como este mismo autor lo llama: Capital Humano. Becker afirma que invertir en educación traerá mayores retornos a futuro, tanto en habilidades específicas como habilidades generales. En la búsqueda de dar evidencia a esta afirmación de Becker, otro economista, Jacob Mincer (1974, 83), desarrolla diversas metodologías de medición del capital humano, las cuales son las más aceptadas y usadas hasta la actualidad, siendo conocidas como ecuaciones de Mincer,

o ecuaciones mincerianas. A partir de dichas ecuaciones se calculan los retornos a la educación y experiencia, lo cual es el impacto que tiene cada año de estudio sobre el ingreso.

Otro concepto importante para la economía es el fenómeno migratorio rural-urbano el cual es desarrollado teóricamente por Harris y Todaro (1970, 127). El principal resultado de dicho modelo es que la decisión de migración está basada en los diferenciales del ingreso esperado entre las áreas rurales y urbanas, a pesar de los niveles de desempleo en las áreas urbanas. Buena parte de este diferencial puede fincarse específicamente en la brecha educativa que existe también en ambas regiones.

En el área social un camino para abordar los efectos que pudiese traer la educación superior en la población rural es el concepto de potencial humano. Para Ritzer (2005, 194) este constituye la base del pensamiento de Marx, para el cual las personas no habían tenido la oportunidad de acercarse a lo que podían llegar a ser, así que este potencial residía en lo que el llamaba la conciencia humana, la cual distinguía al hombre del resto de los animales por la capacidad de ligarla con sus acciones. Sin embargo, Marx creía que las sociedades anteriores al capitalismo habían sido tan severas que no permitían la realización de las personas y era prácticamente imposible desarrollar sus capacidades superiores.

De acuerdo a Heller (1976) y Ollman (1976) en Ritzer (2005, 195), el fundamento de la concepción marxista del potencial humano son las ideas sobre las capacidades y las necesidades de las personas. Ritzer define las capacidades como las facultades y aptitudes de las personas, las cuales abarcan lo que fueron en un pasado y lo que serán en el futuro. Mientras que las necesidades las constituyen los deseos de las personas de cosas que normalmente no se pueden obtener de forma inmediata. Tanto las necesidades como las capacidades varían de acuerdo al entorno social en el que las personas viven, por lo tanto para analizarlas se tiene que tomar en cuenta las condiciones y circunstancias sociales en su conjunto.

Otro aspecto de la teoría sociológica a donde se espera llegar en la investigación es el de la movilidad social. De acuerdo a Zapata (2005, 42) los procesos de movilidad social son cambios en la estratificación social y en los propios estatus sociales. Dicha movilidad puede ser horizontal y vertical, o intrageneracional o intergeneracional. La movilidad intrageneracional son cambios de posición social que puede experimentar un individuo en el transcurso de su vida. Mientras que la intergeneracional son cambios que se dan por la apertura de oportunidades que una generación ofrece a la siguiente. En ambos casos, la educación es un factor causante de movilidad ya sea por la mayor escolaridad de un individuo, o por la educación de alto nivel que los padres pudiesen dar a los hijos.

Un concepto social que se tiene que tener presente en este estudio y que será base de una de las hipótesis es el de rol social y modelo de rol. Según Cohen (1992, 37), el rol es el comportamiento que otros esperan de una persona con un status determinado, mientras que el modelo serán las

personas a imitar porque se les considera especiales. En una comunidad pequeña los roles son muy establecidos, dado que los modelos son pocos y muy homogéneos, es por esto que habrá que ver posibles modelos externos a la comunidad.

Contexto del Proyecto y la Región de Estudio

Estudiando entre estudiantes es una asociación civil nacida el 23 de Noviembre del 2006, la cual busca encauzar el esfuerzo de estudiantes universitarios hacia la formación integral de jóvenes de comunidades rurales que desean continuar con sus estudios más allá de la secundaria para así lograr el desarrollo de su región, basándose en el conocimiento de sus jóvenes estudiantes beneficiarios. Las comunidades rurales en las que la asociación lleva a cabo sus proyectos se encuentran en el noroeste del estado de Nuevo León, la cual es una zona semiárida, donde predominan matorrales y otra flora propia de zonas desérticas. Dicha región es ocupada en su mayor parte por el municipio de Mina, N.L. el cuál cuenta con 5384 personas, de las cuales 1000 habitan fuera de la cabecera municipal dispersas en 75 comunidades rurales, de acuerdo al Conteo de Población 2005 del INEGI, en su mayoría estas comunidades están a tres o cuatro horas de Monterrey.

A pesar de la aparente cercanía con el mundo desarrollado en metros o en horas, la distancia en modos de vida es grande. Por ejemplo, de los 1000 habitantes de comunidades rurales de Mina, 570 viven en comunidades de alta y muy alta marginación de acuerdo a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a pesar de estar en un municipio de marginación baja, y un estado de muy baja marginación. Esta marginación se ve reflejada en los modos de producción de estas comunidades, las cuales tienen la peculiaridad de tener como actividades económicas principales: la agricultura de subsistencia, el pastoreo de ganado cabrío y la recolección de candelilla (materia prima de la cera) y lechuguilla, y en muchas comunidades las tres están presentes. Una realidad similar se vive en algunas comunidades del vecino estado de Coahuila, concretamente de los municipios de Ramos Arizpe y Castaños.

Dentro de esta gran zona de dispersión demográfica, existe una comunidad rural que resalta de las demás con sus más de 300 habitantes, la cual está ubicada entre los estados de Nuevo León y Coahuila, justo a medio camino entre las ciudades de Monterrey y Monclova. Esta comunidad llamada Espinazo, y conocida por ser la sede del fidencismo, juega un rol importante entre las demás comunidades cercanas como: Joya, Emiliano Zapata, Presa de Chaires y Acámbaro. El rol de liderazgo que juega Espinazo, se debe principalmente, a que este cuenta con un mayor grado de desarrollo que las demás en ciertos aspectos derivados principalmente de los ingresos por turismo que recibe gracias a las celebraciones fidencistas, tradicionales en los meses de Marzo y

Octubre. Por ejemplo, algunas de sus calles están pavimentadas, y también algunas cuentan con luz mercurial, centro de salud, agua potable, y es de las pocas comunidades de la zona con una telesecundaria. Por otro lado, Espinazo al igual que sus comunidades vecinas, no cuentan con drenaje, ni servicio de recolección de basura, pero el problema mayor radica en el rezago educativo y las consecuencias del mismo.

Los modos de producción, así como la propia marginación, están envueltos en una relación circular con los niveles educativos de la zona. Un claro ejemplo de los pobres niveles educativos de la zona son los resultados de la prueba ENLACE, que mide el aprovechamiento académico de los estudiantes a nivel nacional, y que en los casos de la primaria y la telesecundaria ubicadas en Espinazo, la principal comunidad rural de la zona, no fueron nada satisfactorios. Por ejemplo, en el año 2009 el 90% y 70% de los estudiantes de 4º grado tuvieron niveles insuficientes en español y matemáticas respectivamente, mientras que en la secundaria 90% y 100% de los estudiantes de 3er. grado tuvieron niveles insuficientes en español y matemáticas respectivamente.

Esto no queda en un simple resultado, sino se ve reflejado en problemas de deserción escolar previo a terminar la secundaria, y más aún posterior a ésta. De acuerdo al Conteo de Población 2005, esta región cuenta con un promedio de escolaridad de no más de 5 años entre su población. Este escenario educativo nos lleva tristemente a la baja productividad de la zona, así como a otros problemas sociales como las adicciones, y la delincuencia, aún en estas pequeñas comunidades.

Tanto por la importancia que tiene Espinazo entre las comunidades cercanas, como por la realidad educativa y social que enfrenta, es que el proyecto Ee decidió iniciar ahí su modelo de desarrollo basado en la educación superior. Dado que el proyecto es relativamente reciente, los primeros estudiantes beneficiarios aún cursan sus estudios superiores, es por esto que la presente investigación se centrará en este grupo de jóvenes los cuales son todos de la comunidad de Espinazo, por lo que esta última se convierte en nuestro caso de estudio.

Objetivos y Metodología de Investigación

¿Cuál es el efecto real y potencial de la educación superior en el desarrollo del medio rural en la comunidad de Espinazo? A partir de esta pregunta de investigación se desprenden los siguientes objetivos específicos:

Objetivo 1. Conocer los determinantes que permiten o impiden que los jóvenes accedan a la educación superior.

Objetivo 2. Definir cuáles son las capacidades y necesidades de la población rural que la

educación superior puede llegar a cubrir.

Objetivo 3. Definir el desarrollo a partir de lo que representa para los habitantes de Espinazo, y a partir de esto establecer de qué forma el acceso a la educación superior contribuye al mismo.

La información que se utilizará para el presente trabajo tendrá dos fuentes principales. La primera será de la observación que se ha hecho durante los tres años que tiene el proyecto Ee y en los que uno de los autores ha colaborado como miembro de la asociación, y en esta ocasión se utilizará la información recabada con fines del análisis social que se busca.

Para complementar esta observación se harán entrevistas a profundidad tanto a los jóvenes beneficiarios, sus familiares, así como otros miembros de la comunidad, que han seguido su proceso desde que comenzaron la preparatoria. Cabe mencionar que las entrevistas fueron semiestructuradas, a partir de preguntas base que sirvieran de pauta para llevar la conversación de manera que se obtuviera la información necesaria para el presente estudio. Las preguntas base de estas entrevistas se detallan en el Anexo 1.

Antes de comenzar a analizar a esta comunidad de jóvenes estudiantes, será bueno hacer una descripción cronológica de la misma, la cual se puede ver más claramente en la Tabla 1. El primer grupo de jóvenes entró en Agosto del 2006, con cuatro estudiantes (Francisco, Omar, Adolfo, René), de los cuales uno (Adolfo) se salió en Diciembre del mismo año, otro (René) hizo una pausa de seis meses y regresó, en Agosto 2007 uniéndosele a dos nuevos integrantes (Sergio y Servando). Para esta fecha eran cuatro en total, dos en tercer semestre de la prepa (Francisco y Omar), y dos más en primer semestre (René, Servando y Sergio).

En Agosto del 2008 ingresaron al primer semestre de preparatoria nueve jóvenes estudiantes: Jorge, Ángel, Juan, Jesús, Epifanio, Uvaldo, además de tres mujeres Edelmira, Jacqueline y Liliana. De estos nueve estudiantes actualmente solo cuatro de ellos continúan su preparatoria en el cuarto semestre: Jorge, Liliana, Jacqueline y Ángel mientras que los otros seis además de René se dieron de baja del programa, por motivos académicos o personales.

En lo que respecta a los estudiantes que actualmente cursan sus estudios superiores se encuentra Omar quien cursa tercer semestre de Ingeniería Mecánica, Sergio el segundo semestre de Ingeniería Mecatrónica, Servando el tercer semestre de la Licenciatura en Organización Deportiva, y Francisco el segundo semestre de Arquitectura. Además de estos tres jóvenes se encuentra estudiando Rosario el sexto semestre de la Licenciatura en Trabajo Social. Cabe mencionar que Rosario se incorporó al programa de Ee al comenzar sus estudios universitarios.

Tabla 1. Cronología de los estudiantes beneficiados por el Proyecto Ee en Espinazo, N.L. y comunidades circunvecinas.

Beneficiario	Comunidad	2006	2007	2007	2008	2008	2009	2009	2010
Omar	Espinazo	1ero Prepa	2do Prepa	3ero Prepa	4to Prepa	1ero IME	2do IME	3ero IMA	4to IMA
Francisco	Espinazo	1ero Prepa	2do Prepa	3ero Prepa	4to Prepa	PAUSA	PAUSA	1ero ARQ	2do ARQ
René	Espinazo	1ero Prepa	PAUSA	1ero Prepa	2do Prepa	BAJA			
Adolfo	Espinazo	1ero Prepa	2do Prepa	BAJA					
Rosario	Espinazo	1o LTS	2do LTS	PAUSA	PAUSA	3o LTS	4to LTS	5to LTS	6to LTS
Servando	Espinazo	1ero Prepa*	2do Prepa*	3ero Prepa	4to Prepa	PAUSA	1o LOD	2do LOD	3ro LOD
Sergio	Espinazo			1ero Prepa	2do Prepa	3ero Prepa	4to Prepa	1ero IMT	2do IMT
Jorge	Espinazo					1ero Prepa	2do Prepa	3ero Prepa	4to Prepa
Ángel	Espinazo					1ero Prepa	2do Prepa	3ero Prepa	4to Prepa*
Juan	Espinazo					1ero Prepa	BAJA		
Jesús	Joya					1ero Prepa	BAJA		
Epifanio	Presa de Chaires					1ero Prepa	BAJA		
Uvaldo	Espinazo					1ero Prepa	2do Prepa	BAJA	
Yamira	Acambaro					1ero Prepa	BAJA		
Jacqueline	Presa de Chaires					1ero Prepa	2do Prepa	3ero Prepa	4to Prepa
Liliana	Espinazo					1ero Prepa	2do Prepa	3ero Prepa	4to Prepa
Blanca	Espinazo							1ero Prepa	2do Prepa

AD= Agosto- Diciembre EM= Enero- Mayo BAJA= Se dieron de baja del programa por razones académicas

PAUSA= Hicieron una pausa en sus estudios por razones personales

* Cursaron ese grado fuera del programa de Estudiando entre estudiantes, A.C.

IME= Ingeniería Mecánica y Eléctrica LTS= Licenciatura en Trabajo Social LOD= Licenciatura en Organización Deportiva

ARQ= Arquitectura IMT= Ingeniería Mecatrónica

Dado que los objetivos del presente estudio giran en torno a la educación superior, se tomaron como sujetos de entrevista a los jóvenes que se encuentran cursando estudios universitarios: Omar, Sergio, Servando, Francisco, y Rosario, así como a los papás de Omar, los papás de Sergio, así como la mamá de Francisco y la mamá de Rosario. Además de estas personas relacionadas directamente con el proyecto Ee, se entrevistó a tres personas ajenas al proyecto: un joven de veinte años llamado William, don Kiko un ejidatario, y doña Lupita una vecina de la comunidad de Espinazo.

Para el análisis de la información recabada en las entrevistas se recurrió a la Hermenéutica, dado que se contaba con los requisitos principales mencionados por Alvesson et al. (2000) de empatía y experiencia para lograr un buen análisis bajo esta metodología. Se contaba con empatía por la labor que se ha realizado mediante Ee en la comunidad, y que beneficiaba directamente al hijo de don Martín, quién abrió campo con los demás entrevistados y fue objeto de entrevista, gracias a

esta actividad en dicha organización también se contaba con experiencia y conocimiento previo en estas comunidades. Dentro de la Hermenéutica se recurrió al enfoque objetivista, el cuál hace énfasis en los significados inherentes, y nos lleva de la parte al todo.

Resultados

En lo que respecta al primer objetivo específico del estudio: conocer los determinantes que permiten o impiden que los jóvenes accedan a la educación superior, se tomará como punto de partida a Rosario y Omar como los de mayor avance en su estudio y pioneros dentro de la comunidad, ambos coinciden en que tanto a ellos como la familia les gustó la idea de continuar estudiando. En el caso de la familia de Rosario siempre estuvo en sus planes continuar con los estudios aunque no era seguro por la situación económica, la cuál es más crítica en otros hogares como es el caso de Omar que la familia ni siquiera había considerado que su hijo estudiara por la situación económica tan adversa en que viven pero dado que se les presentó la oportunidad del proyecto Ee accedieron.

El caso de Omar es el más frecuente, donde la familia no tiene el modo de proporcionarles estudio, no contemplan esta posibilidad, los jóvenes se motivan por factores en los que profundizaremos y logran el convencimiento de los papás, sin embargo, existen casos como el de René que los papás nunca lo quisieron, y a fin de cuentas ellos tienen la última palabra. Una opinión ajena al proyecto Ee es la de William quien afirma que la decisión de los papás de no mandar a sus hijos a estudiar afuera de la comunidad tiene sus razones principales en la falta de recursos económicos, en este sentido él aboga por los padres de familia al afirmar que no es que no quieran que sus hijos estudien, sino que no tienen para mantenerlos afuera de la comunidad, aún y con el apoyo de la asociación civil, esto se refleja en que la mayoría termina el grado máximo de estudios disponible en la comunidad.

Volviendo a tomar de referencia a Omar y Rosario, podemos abordar la segunda hipótesis, afirmando lo mucho que cuentan los modelos de rol planteados por Cohen (1992, 38), en el caso de Rosario se motivó a estudiar por un hermano que no terminó su carrera pero la comenzó, el caso de Omar, por el modelo que representaban los jóvenes de un grupo de referencia, como lo fueron los misioneros católicos jóvenes para ellos. Sin embargo, lo interesante viene con el segundo grupo de ocho jóvenes, para los cuales su modelo de rol han sido: Omar, Francisco, Rosario y Sergio, en el caso de Liliana fue directamente su hermano Omar, y para Jorge su hermana Rosario, pero los demás tuvieron de referencia a compañeros de secundaria que

decidieron estudiar. Este efecto multiplicativo puede ser constatado también mediante el interés de varios jóvenes y sus padres para ingresar en Agosto próximo y en los siguientes años.

El segundo objetivo busca definir cuáles son las capacidades y necesidades de la población rural que la educación superior puede llegar a cubrir. Si bien ninguno de los jóvenes ha concluido su educación superior, estos han ido adquiriendo conocimientos y habilidades que ningún otro habitante de la comunidad tienen. Una de estas habilidades son las matemáticas, las cuales les permiten llevar las cuentas de los negocios familiares en las fiestas fidencistas, recordando que lo ganado en esos días por las diferentes familias es un componente importante del ingreso familiar anual.

Así como las matemáticas les han permitido un mejor manejo de las finanzas, todos los jóvenes beneficiarios coinciden en que el mejor manejo del español, les ha permitido redactar oficios y cartas que sus padres requieren. Por otro lado, estos jóvenes se convierten en los asesores escolares más preparados que puedan tener sus hermanos o familiares más pequeños, que siguen padeciendo la pobre enseñanza que se da en las escuelas de la comunidad.

De la formación de capacidades se desprende una categoría más de análisis que es el fenómeno migratorio. La totalidad de los beneficiarios entrevistados ven su futuro fuera de la comunidad al terminar la carrera debido a que en la comunidad no se podrían desarrollar profesionalmente, es decir el modelo de Harris-Todaro (1970, 127) se cumple al esperar que el salario promedio en la ciudad sea mayor a lo que pudiesen ganar en el campo, sin embargo, esto solo se cumple si la probabilidad de encontrar trabajo aumenta y en esto contribuye significativamente el nivel educativo.

Esta opinión es compartida por sus padres quienes apoyan que sus hijos sigan fuera de la comunidad aún al terminar de estudiar para que se puedan desarrollar plenamente, y de esta manera en segundo término puedan contribuir de mejor manera si es posible a su comunidad y su familia. Este deseo de los jóvenes beneficiarios por trabajar fuera de su comunidad cuando terminen sus estudios se da porque se saben con la capacidad de desempeñar un trabajo en la ciudad, ya que adquirieron la confianza en ellos mismos de que pueden trabajar fuera de la comunidad y en un futuro más lejano poder llegar a emprender un nuevo negocio en la comunidad.

Este deseo por migrar, si bien lo tienen muchos miembros de la comunidad, son pocos los que se atreven a salir, por la falta de confianza resultado de la falta de formación adecuada en la primaria

y secundaria. Dicho tanto por los padres de los jóvenes como por personas ajenas al proyecto, los jóvenes de la comunidad que no estudian tienen una falta de confianza muy grave que desemboca en que la mayoría permanezca desempleada en la comunidad, sin la capacidad de salir a buscar un mejor trabajo y mucho menos la capacidad para emprender un nuevo negocio o mejorar las prácticas de alguna actividad productiva de Espinazo.

Es importante mencionar que la migración de los jóvenes beneficiarios podría llegar a tener implicaciones en los hogares de los mismos, los cuales se dedican a la agricultura de subsistencia o a la venta de productos al turismo, y que en cualquiera de los dos casos bien podrían ser vistos estos hogares como pequeñas empresas en donde se ha tomado la decisión de dar educación superior a uno de sus miembros con los costos que ello implica. Por lo tanto, la decisión de la familia si se siguiera el modelo de Becker (1993, 29), estaría en función de que los retornos que se esperan tener sean mayores que la inversión, aunado a que la persona regrese y la familia se beneficie de su formación, en otras palabras, la migración jugaría el papel de la rotación de personal en el modelo de Becker. Esto nos irá diciendo con el tiempo si la familia espera que a pesar de que migren los retornos a la educación sean positivos y existan transferencias de los jóvenes, o también que definitivamente la familia no actúa racionalmente y no espera nada del joven al finalizar sus estudios.

El tercer objetivo parte de definir el desarrollo a partir de lo que representa para los habitantes de Espinazo, lo cual para ellos esto significa obras concretas, llámese agua, electricidad, pavimento, escuelas, o servicios de salud. En la comunidad se tiene la idea de que los promotores del desarrollo, en su mayoría son ejidatarios, ya que son los que participan en la mesa directiva del ejido tienen cierto protagonismo en el desarrollo. Por otro lado, también se cree que el propio ejido es la fuente de la desorganización, textualmente don Kiko, otro ejidatario de Espinazo comenta: *"hay mucho egoísmo, no nos logramos poner de acuerdo en las cuestiones del ejido"*, esta frase textual define lo que los demás entrevistados comentaron acerca de la desorganización en el ejido.

De la definición y las implicaciones del desarrollo para los miembros de la comunidad es que surge el concepto de satisfacción sobre su comunidad. Lo que comentan las personas es que si tienen cierto grado de satisfacción pero también un sentimiento de que aún se puede mejorar, ya que saben que su comunidad cuenta con la ventaja por el turismo y sienten que no lo han aprovechado. Lo mismo pasa con los jóvenes estudiantes quienes no muestran el más mínimo

conformismo, y comentan que no estarán satisfechos hasta no haber concluido sus estudios, a este grupo de entrevistados les gusta su comunidad, pero saben que puede estar mejor y que en su estado actual no es el lugar para que ellos se desarrollen a no ser de que logren concretar sus aspiraciones emprendedoras en la misma comunidad.

Conclusiones

Estas categorías analizadas nos llevan a responder la pregunta de investigación, e inclusive se puede llegar a algunas otras conclusiones en la presente investigación. Algo de lo que se puede estar seguro, es de que las demandas sociales han sido primordiales para que se de el desarrollo en esta comunidad, es decir, primero se ha visto por el bienestar de la población, antes que invertir directamente en las actividades productivas para que estas sean más rentables.

Por otro lado, es de llamar la atención cómo en lugares tan cercanos a una metrópoli industrial con cierto nivel de desarrollo, persistan modos de producción tan tradicionales y limitados en cuanto a infraestructura y recursos tecnológicos. Para explicar esta realidad, generalmente se plantean dos caminos, uno es la tradición como justificación para que las personas dedicadas a esto aunque no tengan un gran ingreso prefieran continuar en estas labores tradicionales. Por otro lado, esto también es explicado por lo limitado de estos trabajadores en cuanto a su nivel de conocimiento y habilidades, lo que complicaría su desenvolvimiento en el mundo industrial urbano.

Dentro de las categorías podemos observar algo de los dos argumentos, ya que si bien estas actividades las realizan por herencia de sus padres representando una gran tradición para ellos, el trabajar dentro de una industria que les representara un ingreso fijo no sería problema, sin embargo, su localización impide que alguna industria piense en establecerse ahí, y por otro lado su nivel educativo los hace pensar dos veces migrar a la ciudad y competir con personas que tuvieron al alcance de su mano, secundarias, secundarias técnicas, preparatorias, entre otros recursos educativos.

Con los resultados de esta investigación y de otros autores como Ordaz (2007, 37) y Taylor y Yunez-Naude (2000, 296), no es extraño que para el Instituto Internacional de Planificación Educativa (IIPE, 2009) la relación entre educación superior y desarrollo rural constituye una preocupación de política importante, especialmente en lugares donde el mejoramiento de las áreas rurales representa un reto importante, como es el caso de Nuevo León. Para el IIPE la educación superior tiene la oportunidad de enriquecer y apoyar a otros niveles de educación y a

otros actores del desarrollo rural con conocimiento sobre cuestiones relacionadas con la agricultura y los recursos naturales, lo cual el IPPE y la FAO consideran esencial para la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria.

Si bien esta investigación busca ser un aporte a las ciencias sociales en general, también será un aporte importante para el análisis de políticas públicas orientadas a la provisión de educación en las zonas rurales de nuestro estado, así como a las enfocadas al desarrollo rural. La construcción de planteles de educación superior en zonas rurales, los programas que auspician los estudios de jóvenes de comunidades rurales en planteles de zonas urbanas, así como los propios apoyos directos al campo, son programas que podrán tener en cuenta la presente investigación como una aproximación a los efectos que pudiese tener la provisión de servicios educativos o incentivos para la educación en el medio rural de Nuevo León.

Si bien el aumento en el nivel escolar ya ha significado para algunos de los alumnos participantes en Ee el coadyuvar con sus padres, familiares y comunidad en lo tocante a: administración de pequeños negocios familiares; mejorar la capacidad de gestión ejidal gracias a sus habilidades de comunicación oral y escrita; servir de ejemplo a seguir y ser prueba de que Ee funciona; apoyar a sus hermanos de menor edad para alcanzar un mejor desempeño en la educación primaria y secundaria; no es muy claro que estos alumnos participantes en el programa tengan un futuro inmediato al terminar sus estudios superiores en la zona de Espinazo, más bien se perfilan como fuertes candidatos a migrar y establecerse en otros lugares. Este último resultado reduciría el impacto deseado en la comunidad de origen, claramente se ve que para lograr aprovechar el nuevo capital humano en bien no sólo del estudiante, sino de su familia y comunidad, paralelamente deberían establecerse pequeños proyectos productivos, que aprovechen el nuevo recurso humano, de manera complementaria con los recursos que ya la zona ofrece.

Referencias

Banco Mundial (2005). *Generación de Ingreso y Protección Social para los Pobres*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial. Washington.

Becker, G. (1993). Human Capital A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to education. University of Chicago Press. Chicago.

Binswanger, H. (2006). Empowering Rural People to Their Own Development. *International Association of Agricultural Economists Conference*. Queensland.

CEPAL (2009). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2008*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago.

Cohen, B. (1992). Introducción a la Sociología. McGraw-Hill. México.

De Janvry, A., y Sadoulet, E. (2004). Toward a territorial approach to rural development: International experiences and implications for Mexico's Microregions Strategy. University of California at Berkeley. Berkeley.

FAO (2009). Educación para la Población Rural. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma. Obtenido el 16 de Noviembre del 2009 de:
http://www.fao.org/sd/erp/index_es.htm

Harris, J. y M. Todaro (1970). "Migration, Unemployment, and Development: a Two-Sector Analysis", American Economic Review. American Economic Association. Nashville.

Heller, A. (1976). *The Theory of Need in Marx*. Saint Martin´s. Nueva York.

Hernández, M. (2004). *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*. Universidad de Sonora. México.

Herrera, F. (2008). *Políticas públicas para el desarrollo rural: Estudio de los programas de "Alianza para el Campo" en México*. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca.

IIPE (2009). Educación Superior, Desarrollo Rural, y Reducción de la Pobreza. Instituto Internacional para la Planeación Educativa. UNESCO. París, Francia. Obtenido el 17 de Noviembre del 2009 de:
http://www.iiep.unesco.org/es/focus-on-higher-education/educacion-superior-desarrollo-rural-y-reduccion-de-la-pobreza.html

INEGI (2000). Censo General de Población y Vivienda.

Maguire, C. Atchoarena, D. (2003). Higher education and rural development: a new perspective. En Atchoarena, D. Gasperina, L. *Education for rural development:towards new policy responses*. Food and Agriculture Organization and International Institute for Education Planning-UNESCO. Roma.

Manzanal, M. (2003). Instituciones y gestión del desarrollo rural en la Argentina degradada: hacia la reconstrucción de la nación. *Realidad Económica.* IADE. Buenos Aires.

Mincer, J. (1974).Schooling, Experience, and Earnings.National Bureau of Economic Research.Columbia UniversityPress. Nueva York.

Ollman, B. (1976). *Alienation.* 2ª. Edición. Cambridge UniversityPress. Cambridge.

Ordaz, J. (2007) México: capital humano e ingresos. Retornos a la educación, 1994-1995. *Serie estudios y perspectivas*, Vol. 90. CEPAL. México.

Ornelas, C. (1995). *El Sistema Educativo Mexicano: La transición de fin de siglo.* Fondo de Cultura Económica. México.

Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012 (2006). Presidencia de la República. México. Obtenido el 16 de Noviembre del 2009 de:
http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/

Quispe, A. (2006). La necesidad de formación de capacidades para la gestión del desarrollo rural territorial. *Región y Sociedad*. México.

Reimers, F. (Ed). (2000). Unequal Schools, Unequal Chances: The Challenges to Equal Opportunity in the Americas. *David Rockefeller Center for Latin American Studies*. Harvard University. Boston.

Ritzer, G. (2005). *Teoría sociológica clásica*. 3^{era}. Edición. McGraw Hill Editores. México.

Schmelkes, S. (1999). *La calidad en la escuela primaria. Un estudio de caso*. Fondo de Cultura Económica. México.

SEDESOL, (2009) Secretaría de Desarrollo Social. Localidades con grado de marginación alto y muy alto en municipios con grado de marginación muy bajo, bajo o medio . Programa para el desarrollo de zonas prioritarias.

Sen, A. (1993). Capacidad y Bienestar. En Nussbaum, M. y Sen A. *La Calidad de Vida.* Fondo de Cultura Económica. Cap. 2. pp. 54-100. México, D.F.

Taylor, E. y Yunez-Naude (2000).The Returns from Schooling in a Diversified Rural Economy .*American Journal of Agricultural Economics*. Agricultural & Applied Economics Association. Milwaukee.

Zapata, F. (2005). *Cuestiones de teoría sociológica.* El Colegio de México. México.

El papel de las OSC en los Centros Comunitarios de Aprendizaje: alianzas para el desarrollo comunitario

Girardo Cristina;
Mochi Prudencio;
Girardo Silvana;
Escobedo Juan Pablo[i]

Resumen: Los principales objetivos de esta presentación buscan comprender desde supuestos teóricos y empíricos, el tipo de acciones y alianzas que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil (OSC), en el contexto específico de los Centros Comunitarios de Aprendizajes, haciendo foco en las prácticas de concertación, cooperación e interrelación entre los actores involucrados en la dinámica de los mismos. Los resultados se presentan desde tres ejes principales - funciones desempeñadas por las OSC; diálogo y concertación de actores; y formación de alianzas. Entre las conclusiones se señalan aspectos tales como: i) la articulación entre gobierno, OSC y empresa en el espacio de los CCA, genera una cooperación y un valor agregado que se expresa e impacta también en el territorio; ii) las coexistencias consensuadas permitieron establecer relaciones de colaboración que son clave para la sustentabilidad de las iniciativas y iii) aun es necesario dar un paso más en la reflexión sobre las alianzas, para saber hasta qué punto y cuán eficientes han sido éstas para resolver la cuestión social y dar respuesta en la lucha contra la exclusión en las comunidades.

Palabras Clave: ALIANZAS, OSC, DESARROLLO COMUNITARIO, CONCERTACIÓN DE ACTORES, TERRITORIO.

Los principales objetivos que hemos intentado alcanzar al componer esta presentación buscan comprender desde supuestos teóricos y empíricos, el tipo de acciones que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil (OSC) empeñadas por una parte en realizar una acción política y social, pero por otra -en un contexto donde el concepto de bienestar se redefine- su papel cada vez más se enfoca, de manera concertada con otros actores, hacia el diseño, provisión y evaluación de políticas públicas.

El texto se basa en algunos de los resultados obtenidos de un trabajo de campo realizado en el

marco de un proyecto financiado por el Instituto Nacional de Investigación de Desarrollo Social (Indesol-2010), "*Análisis de las acciones y función de las OSC en los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA*) *y su aporte para la concertación de actores*". Así mismo nos hemos basado en la revisión de textos y en el argumento de otras investigaciones teóricas.

Por otra parte consideramos interesante analizar las características que adquiere una política pública territorializada en dónde para su ejecución, como mencionamos en el párrafo anterior, participan distintos actores, cada uno con lógicas diversas (gobierno, sociedad civil y sector privado) para poder brindar servicios a una sociedad local. Creemos en ese sentido que vale hacer un balance de las características que alcanzan este tipo de alianzas, y la importancia que adquieren las OSC, ya sea para la prestación de servicios así como su aporte para la concertación de distintos actores.

En el proceso de investigación, una constante a responder conceptual y empíricamente fue determinar: ¿qué acciones concretas desarrollan las OSC dentro de los CCA y cuáles son sus funciones? ¿Cómo se visibiliza la figura de las OSC y su responsabilidad como ejecutoras o participantes de distintos programas al interior de los CCA?¿cómo se forman y articulan acuerdos y/o alianzas entre distintos actores?; ¿cuáles son las lógicas de cada uno de los actores y qué intereses representan?; ¿si existen y cómo se manifiestan los conflictos y tensiones entre los diversos actores?; ¿cuáles son los factores que propician y cuáles los que obstaculizan el acercamiento entre gobierno, sociedad civil y empresa?, ¿se trata de alianzas territoriales o configuran pactos territoriales?¿Cómo se visibiliza la figura de las OSC y su responsabilidad como ejecutoras o participantes de distintos programas al interior de los CCA?

De los interrogantes planteados, surgió la hipótesis de la investigación: *cuando las alianzas entre actores diversos se concretan y tienden a la corresponsabilidad, producto de la concertación de los mismos, las acciones y funciones de las OSC tienen una repercusión mucho más efectiva en los espacios donde actúan.*

Para alcanzar los objetivos fijados en la investigación se partió de un diseño metodológico cualitativo[ii], ya que consistió en un estudio exploratorio que buscó obtener datos profundos y resaltar la construcción de procesos sobre una temática específica, como son el tipo de acciones y funciones de las OSC en los CCA y la importancia de este tipo de organizaciones en las construcción de alianzas con otros sectores. El carácter dialéctico de la metodología cualitativa permitió la identificación de estos factores, de los sistemas de relaciones y de la dinámica del

tema abordado.

El análisis de la conceptualización de la problemática implicó los siguientes ejes claves: (a) las nuevas funciones desempeñadas por las OSC en el contexto de la nueva institucionalidad (cambios en el estado de bienestar); (b) el diálogo y la concertación de actores establecidos entre Estado/sociedad civil y empresa privada y (c) la formación de alianzas y sus características. El conocimiento y la sistematización de los enfoques teóricos sobre los ejes básicos del análisis permitieron seleccionar la evidencia empírica para elaborar los instrumentos para la recopilación de la información (entrevistas semiestructuradas y focalizadas[iii] a diferentes informantes clave, miembros de las OSC; miembros de los CCA; funcionarios de gobierno (federal, estatal y municipal) y funcionarios de empresa privada (en este caso el responsable del área de responsabilidad social de Intel). Al ser una investigación cualitativa el muestreo de los entrevistados fue intencional, con el objetivo de seleccionar estratégicamente los casos que arrojarían información valiosa y significativa para la investigación. La selección de las OSC tuvo que ver con las que específicamente actúan en los CCA identificados para el estudio. En este sentido y desde el punto de vista metodológico, consideramos el muestreo por intensidad, el cual se orientó a la "selección de casos ricos en información que manifiesten el fenómeno de interés intensamente" (Patton, 2001:234).

El diseño flexible de la investigación permitió la articulación entre las preguntas, los instrumentos y las nuevas miradas obtenidas de la evidencia empírica; la posibilidad de cambio y reconsideración para integrar nuevos enfoques y miradas interpretativas frente a la novedad procedente de los datos y las entrevistas con los informantes calificados. El análisis de las entrevistas se realizó teniendo presente diversos enfoques sobre generación de alianzas (Casas, Luna, 1997; Jacinto, 2002; Girardo, 2007; Castro Sanz, 2010); la construcción de capital social (Putnam, 1993; Durston, 2001; Atria, 2003); la concertación de actores y los pactos territoriales (Carmona, 2006; Mochi, 2008).

Para la realización del análisis nos apoyamos en las herramientas de software para tratamiento de datos cualitativos N-Vivo 8. Para organizar el análisis, la búsqueda y agrupación de la información se crearon familias de códigos[iv] en función de las categorías estratégicas que fueron rescatadas, a partir del análisis teórico y empírico.

El trabajo que aquí se presenta consta de una primera parte que contiene una breve descripción de los Centros Comunitarios de Aprendizaje; una segunda parte donde se presentan los programas y

actividades que se desarrollan en los CCA por parte de diferentes actores (academia, empresa, sociedad civil); posteriormente una tercera parte donde se realiza el análisis teórico de las acciones y funciones de las OSC en el marco de la nueva institucionalidad, como parte de los cambios del estado de bienestar; la concertación de actores y la formación de alianzas. Por último se presentan los resultados de la investigación y en las conclusiones se analizan los estudios de caso a la luz de las teorías revisadas.

1. Los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA)

Los CCA surgen en el marco del Sistema nacional e-México, por una iniciativa de extensión educativa del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey –ITESM-, en alianza con la Secretaria de Desarrollo Social. Esta ha incluido la creación y difusión de estos centros en su estrategia atención a las zonas prioritarias (ZAP). Por eso los CCA se ubican en municipios de alta y muy alta marginación social[v], que generalmente coincide con las zonas rurales.

Según la definición que proporciona la SEDESOL, un CCA es *"un espacio de capacitación y educación para la comunidad con una oferta educativa flexible en tiempo y espacio"*. Los objetivos con que fueron creados, se orientan a: (I) Llevar educación de calidad, información y comunicación a las comunidades marginadas del país, a través de cursos y programas que apoyen su capacitación y desarrollo; (II) Estimular las capacidades personales para generar nuevas habilidades que eleven la calidad de vida, y (III) Promover el desarrollo comunitario en tres dimensiones: humana, social y económica.

Estos centros constituyen una iniciativa de apertura de un espacio público para la conectividad, acceso y uso de las TIC, impulsado por el Estado, en concertación con instancias estatales y municipales, con la participación del sector privado y de la sociedad civil, con diversas modalidades de funcionamiento. Sus usuarios son personas con dificultades para el acceso, producto de la ubicación geográfica del territorio en dónde viven o por su condición social. Constituyen un punto estratégico para facilitar la inclusión digital y ofrecen la posibilidad de activar un mecanismo de empoderamiento comunitario y desarrollo de capital social, a través de la generación de un espacio de aprendizaje que permita acceder y utilizar las TIC. Son lugares de encuentro que usan la tecnología con el fin de apoyar los esfuerzos de las personas para mejorar la calidad de sus vidas y para fortalecer a sus comunidades.

1.1 Ubicación de los CCA en el territorio nacional

Como ya hemos mencionado, la estrategia de distribución de los CCA responde a aquellos municipios que según el Consejo Nacional de Población, presenten índice de marginación alto y muy alto[vi] , y coincide mayormente con las áreas rurales del país. Según datos proporcionados por la SEDESOL, actualmente están en funcionamiento un total de 1840 CCA. Para el 2009 la meta anual estipulada de nuevos centros era de 310. Y se pretende para el 2012, llegar a los 2240.
Hay otros criterios que se consideran en una localidad para instalar un CCA:

- Que la localidad corresponda preferentemente con las catalogadas como Estratégicas por la Unidad de Microrregiones.
- Que cuente con un local que ofrezca seguridad para la instalación de los equipos y que su ubicación sea accesible para toda la comunidad.
- Que cuente con servicios de infraestructura básicos.
- Que el municipio acepte firmar una carta compromiso donde se especifican lo que debe asumir el ayuntamiento para la instalación y operación del Centro, como es el salario del promotor, pago de energía eléctrica, conectividad, entre otros., y que elabore un Acta de Cabildo firmada por el presidente municipal o ejecutor.
- Que se prevea la formación del Comité de Base Local, el cual apoyará en el seguimiento a la apertura y operación del Centro.

Existen CCA en todos los estados de la República Mexicana, pero varían en cantidad por estado, destacándose como los estados de mayor concentración: Puebla, Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Estado de México y Guerrero; y los de menor concentración: Morelos, Baja California, Sonora, Nuevo León y Quintana Roo.

2. Programas y actividades que se implementan en los CCA

En todos los Centros Comunitarios de Aprendizaje, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, a través de su plataforma de educación a distancia WebTec, ofrece cursos sobre distintas temáticas, de manera gratuita a cualquier persona de la comunidad interesada. Las temáticas que abordan los cursos son variadas, y van desde habilidades informáticas, negocios, aspectos legales, capacitación para la construcción, inglés, entre otros. Algunos de estos cursos, los que cuentan con la supervisión de un tutor a distancia, otorgan un certificado a quienes cumplen con las actividades planteadas en la currícula.
Además de estos cursos, existen otros programas y actividades, a cargo de organizaciones

sociales y empresas, que se implementan en un número más reducido de CCA, como es el caso del Programa Intel Aprender y el Programa Técnico Informático Comunitario, ambas iniciativas de la compañía INTEL, y que a la vez son ejecutados por una organización de la sociedad civil (Servicios a la Juventud AC). Estos programas se desarrollan en 23 estados de la República Mexicana. También se está implementando el proyecto "Propuesta para la apropiación social y mejor aprovechamiento de los CCA", por parte de la organización Alternativas para el Desarrollo Social y Comunitario – ALDESOC AC, que busca promover el desarrollo de las comunidades aprovechando la infraestructura instalada que representan los CCA, y fomentando su apropiación. En su fase piloto, se está implementando en los estados de Campeche y Quintana Roo[vii].

3. Diálogo entre Estado, Sociedad y Empresa Privada

3.1 Los cambios en el Estado de Bienestar

Si algo caracterizó al siglo XX, más allá de las luchas ideológicas, de las guerras mundiales y de las vicisitudes históricas del momento, fue la constante búsqueda de una política y de una ética orientada a lograr el mayor bienestar posible para todos los individuos, a través del crecimiento del Estado de Bienestar. Sin lugar a dudas tanto en Europa como en Estados Unidos, representó el sueño del Estado moderno como proyecto nacional. Sin embargo este modelo de Estado Benefactor clásico entrará a finales de este mismo siglo y durante los años del siglo actual en una crisis de sus paradigmas tradicionales y en un cuestionamiento ideológico y empírico de sus estrategias de intervención y alcance (Mochi, Girardo, 2010).

Si bien existen condiciones objetivas que constituyen indicadores del fracaso del Estado de Bienestar, es indiscutible como lo señala Fanfani (1991) que éste combinó la institucionalización (a nivel constitucional y legal) de los derechos sociales, la institución de sistemas estatales de prestación social sobre bases formalmente universalistas, un gasto público social significativo con resultados objetivos que claramente contradicen los principios enunciados. La incapacidad para beneficiar efectivamente a quienes más padecen las necesidades, la asignación desigual de sus recursos, la burocratización, la instrumentación política, la inadecuación entre la calidad y la oferta (de bienes y servicios) y las demandas de la población, son algunas de las características que llevaron a la crisis de este modelo. Es a partir de esta crisis que surgirán nuevos acuerdos institucionales, en donde las OSC constituyen actores relevantes para su focalización y estudio.

En los países de América Latina y en México particularmente, el Estado de Bienestar tuvo características diversas a las europeas, constituyéndose éste de un modo *sui generis:*

corporativista y populista. Los derechos ciudadanos fueron atendidos en algunos países (Argentina, Brasil Chile, Colombia, Costa Rica y México), más significativamente que en otros (Bolivia, Ecuador y Perú), y beneficiando más a ciertos sectores de la población que otros. Asimismo, los procesos y causas que explican el surgimiento de nuevos actores sociales o la preponderancia que han adquirido en estos últimos años -al igual que sus formas inéditas de relacionarse y organizarse, en América Latina y el Caribe- son consecuencia no sólo del agotamiento del Estado de Bienestar clásico sino además de una crisis de las estructuras centralizadas de representación política y social, así como del tipo de Estado y sus democracias. Estas democracias autoritarias y populistas, que establecieron prácticas políticas tales como el clientelismo y la corrupción, rompieron los mecanismos de relacionalidad, reciprocidad y solidaridad, características de la sociedad civil, involucrándola en una lógica corporativa y burocrática.

Estos procesos redujeron la autonomía de la sociedad civil y desdibujaron los límites entre lo estatal y lo social, produciéndose una colonización desde el Estado hacia la sociedad civil, lo cuál, sumado a la instauración en algunos países del continente de dictaduras militares, constituyen las causas del resurgimiento de una sociedad civil que comenzará a revelarse gestando sus propios espacios, queriendo constituirse como actor político independiente, y reclamando espacios nuevos desde la sociedad (Mochi, Girardo 2010)

En América Latina el programa neoliberal, ejecutado a partir de las premisas del Consenso de Washington y con una fuerte dependencia de las instituciones financieras internacionales, implicó una reducción del papel del Estado en la economía, y un mayor protagonismo del mercado, como nuevo y casi exclusivo regulador de las relaciones sociales. Como resultado de estos cambios, el Régimen de Bienestar mexicano ha sufrido transformaciones de fondo (Barba Solano, 2004). Los recortes más significativos en el gasto social, nos señala el mismo autor, se dieron justamente en los rubros destinados a satisfacer las necesidades básicas de los más pobres en forma de "solidaridad y desarrollo regional" y "desarrollo urbano", aunque hubo también recortes significativos al gasto en educación, salud y seguridad social. A eso se debe sumar la supresión de subsidios al consumo de tipo general y su sustitución por subsidios focalizados, que erróneamente privilegiaron el medio urbano (Ibídem, 2003).

Los factores descritos en párrafos anteriores abrirán espacio tanto en México como en otros países de Latinoamérica para repensar y reconstruir prácticas vinculadas tanto con los actores

encargados de brindar los servicios (nuevos arreglos institucionales) así como con las formas innovativas de llevar a cabo la acción social. Si bien lo público debe estar garantizado por el Estado, comienzan a aparecer políticas de concertación y co-responsabilidad, las cuales convocan al sector privado, al gobierno y a las OSC para crear sinergias favorables y alianzas entre el Estado y los demás sectores, cuyo objetivo es el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas. Comienzan así a gestarse lógicas de co-responsabilidad para la gestión y prestación de servicios públicos, lo que algunos autores (Barba Solano, 2004) definen como "régimen de bienestar", o "estado de bienestar mixto"; o "paradigma emergente" (Franco, 1996).

Esto significa que el bienestar no sólo queda en manos del Estado, así como tampoco de una concertación neocorporativa entre Estado y actores del mercado, sino que acude a otros actores, más específicamente del privado social, de tal manera que el bienestar es producto y expresión de una pluralidad de actores y de formas de trabajo alternativo. Sin embargo esta modalidad es un proceso en acto, incluso en nuestros países, todavía en la búsqueda de nuevos paradigmas. El problema de la nueva institucionalidad o el paradigma del régimen de bienestar (*welfare mix*) alude a preguntas sobre cómo se articulan o coordinan los actores, cómo se distribuye el poder, y cuáles son las limitaciones y potencialidades de diversas formas de coordinación para el diseño e implementación de las políticas.

El cambio en la institucionalidad en cuanto a las relaciones entre Estado y OSC y, en particular, en relación con las modalidades de articulación para la construcción de agenda del diseño de políticas y la ejecución de manera corresponsable parece poner en juego tres paradigmas: el del Estado, de tipo jerárquico y basado en la oferta, donde se establecen más que políticas, programas de Estado por decreto; el de tipo corporativo de carácter tripartito, centrado en la participación del gobierno y de las grandes organizaciones de carácter nacional, en particular las asociaciones de intereses como los sindicatos y las asociaciones empresariales, y el paradigma de "pluralidad de actores" y/o "redes de políticas", en el que ocurre una descentralización del Estado en materia de toma de decisiones y una descentralización territorial (Luna, 2002:199-200).

3.2 Tipos de diálogo: diálogo civil y diálogo social

Según de Castro Sanz (2009), pueden reconocerse cuatro tipos de diálogo entre la sociedad y el Estado (o poderes públicos), a saber:

- *diálogo social*: connota diálogo entre la sociedad y el poder público, pero se reduce, por parte de la sociedad, a quienes representan el binomio empresario-trabajador (empresarios-sindicatos).

- *diálogo civil*: viene a suplir esos espacios e inquietudes sociales que el diálogo social no cubre, pero es mucho más nuevo y no está ni consolidado ni tiene estructuras de funcionamiento como el anterior.
- *diálogo institucionalizado*: suele hacer referencia al diálogo que se da en los órganos institucionales donde se representa a la sociedad, más amplia que los actores protagonistas del diálogo social.
- *diálogo institucional:* entendiendo con ello todo diálogo que los poderes públicos establecen (o deberían establecer) con los agentes sociales significativos.

El diálogo civil es un concepto mucho más amplio y genérico que el de diálogo social, limitándose este último a las relaciones laborales en el mercado de trabajo entre sindicatos, empresarios y poderes públicos. Si bien a principios de la cultura industrial, estos actores significaban los núcleos más significativos, en la compleja sociedad actual no representan la diversidad de intereses y demandas de los diferentes grupos. En la segunda mitad del siglo XX las mesas de diálogo para concertar las políticas públicas, sobre todo las de rentas, tenían como grandes protagonistas a los poderes públicos, la patronal y los sindicatos (de Castro Sanz, 2009). Sin embargo, hoy en día la economía y la sociedad se han hecho más plurales y eso exige que en el diálogo social participen directamente todos los sectores implicados: patronal, sindicatos, poderes públicos y ese otro gran conjunto de actores socio-económicos, para completar las condiciones de cohesión social. La necesidad de estabilizar y enriquecer de contenido el diálogo social aparece como incuestionable, y con ello, el reconocimiento del Sector Social como interlocutor específico en el diálogo institucional constituye un importante desafío.

3.3 Aunando esfuerzos y concertando actores

Todos los actores actúan en el territorio, como resultado del aprendizaje con el que cuentan y de la interacción que establecen; utilizando su capacidad de acción construyen un presente y un futuro, proyectan, comunican, interpretan y actúan de manera intencionada. Generan asimismo instituciones que les permiten al mismo tiempo ser individuos y sujetos colectivos. En este sentido las instituciones (producto de la interacción entre los actores) materializan las iniciativas subjetivas, transformándolas en eficientes y productivas. Aquí radica la importancia de concertar actores –frente a propuestas de programas orientados a la generación de capacidades- de acuerdo con un proyecto colectivo, que permita diseñar y actuar en políticas territoriales, que no se limiten a resolver problemas de corto plazo, sino que puedan pensar en proyectos de largo

alcance (Mochi, 2008:38).

En los distintos niveles, los actores locales desarrollan estrategias, ya sea de tipo político (concertación de actores, creación de instituciones, distribución de poder, participación ciudadana, inversiones públicas calificadas, políticas públicas); económicas (recursos y atractivos para la localización de empresas, promoción de la economía social, políticas de capacitación y promoción del empleo, políticas para pequeñas y medianas empresas e innovación); cultural (promoción del patrimonio ambiental, histórico, artístico); científico tecnológica (inversión en investigación y desarrollo, trasferencias tecnológicas, políticas educativas activas) (Mochi, 2008: 45).

Esta concertación de distintas fuerzas sociales, políticas y económicas presentes en los ámbitos locales, con el fin de dirigir la realización de objetivos comunes es definida como "pactos territoriales". Con esta herramienta basada en la programación negociada, los distintos actores individualizan una serie de objetivos, seleccionando los proyectos de intervención compatibles con tales propósitos y concordando un conjunto de medidas para facilitar y sostener la ejecución de los mismos (Carmona, 2006:118). El fin último de los pactos territoriales es potenciar la acción colectiva y la producción de bienes públicos locales (tangibles e intangibles)

El pacto puede representarse como una forma de acción institucional, basada en procesos de toma de decisión consensuada o concertada, inspirada en los principios de la democracia deliberativa, de la cooperación y la concertación. Estos principios son introducidos como nuevos criterios de regulación y coordinación entre las relaciones entre actores institucionales y socioeconómicos, y entre intereses públicos y privados en la implementación de políticas para el desarrollo territorial (Mochi, 2008:53).

En los casos analizados en este trabajo observamos cómo el Estado a través de su Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), plantea acciones de manera conjunta con distintas organizaciones de la sociedad civil (Servicios a la Juventud, A.C. SERAJ; Alternativas para el Desarrollo Social A.C. ALDESOC; CCTI); empresas del sector privado (INTEL), y academia (Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey). Con estos actores –los que hasta el momento han podido identificarse- establecen relaciones de cooperación, comparten conocimiento, y se legitiman recíprocamente en pos de objetivos comunes. La acción colectiva de los actores locales y la construcción de capital social son factores que, a través de la producción de bienes públicos y colectivos, condicionan las oportunidades de desarrollo de un territorio delimitado.

3.4 La construcción de alianzas

Dentro de las innovaciones en las prácticas sociales y políticas, durante los últimos años sobresale fundamentalmente el énfasis y la capacidad para generar alianzas entre el Estado, las empresas que se encuentran en el Mercado y las Organizaciones de la Sociedad Civil. Como nos señala Claudia Jacinto (2002:19) citando un trabajo de la Fundación Corona (1999), *"de hecho este es unos de los campos de la política pública en el que más se evidencia la necesidad de establecer alianzas entre Estado, sociedad civil y empresariado. Algunos señalan que se ha producido una ruptura de la dicotomía entre lo público y lo privado, ante la aparición de arreglos institucionales novedosos entre distintos tipo de instituciones en función de fines públicos. Estos arreglos incumben tanto relaciones horizontales como verticales"*.

Entendemos por alianzas la relación establecida entre diversas instituciones en el territorio, que se constituyen como estrategias de trabajo – y no como un fines en sí mismas-, implicando una estrecha relación entre actores. Sin embargo no toda relación establecida entre actores puede denominarse alianza. Es necesario que exista una relación horizontal y de cooperación entre socios que trabajan para alcanzar un objetivo común, compartiendo a su vez los riesgos que surgen siempre que se lleva a cabo proyectos y acciones (Casas, Luna, 1997).

Las alianzas actúan bajo el supuesto de que una organización sola no puede realizar todas las tareas necesarias, y entonces los acuerdos se formalizan en diversas modalidades, se definen roles para el desarrollo de los mismos, que pueden ser temporales (para tareas específicas) o permanentes (alianzas estratégicas, para iniciativas que van más allá del proyecto). Pueden a su vez ser de corto o largo plazo, según el tiempo requerido para lograr ese propósito común. Las alianzas a su vez generan tipos de gestión que pueden tipificarse según su manifestación como de "corresponsabilidad", de "gestión asociada"; de "subsidiaridad" (Girardo, 2007).

Los lenguajes de cada actor son distintos, porque sus intereses son particulares, por eso en las alianzas tienen que primar objetivos y programas comunes. La interacción entre distintos actores puede ser de distintas formas:

- *De dependencia*: se trata de alianzas en las que una de las partes se encuentra en situación de subordinación con respecto a la otra. La actuación de uno de los actores resulta determinante para el sostenimiento de la actividad conjunta, y de la participación del resto de los actores.
- *De cooperación*: se entiende como aquel trabajo conjunto en el que cada actor aporta los recursos que tiene disponibles, y suma al fin común.

- *De conflicto*: son alianzas que se establecen en una situación de coyuntura, generalmente determinada por la presencia de un problema común a las partes. Por ejemplo los acuerdos que pueden establecerse en una situación de desastre natural o accidentes, y se disuelven una vez resulta la situación de conflicto.
- *De interdependencia*: a diferencia de la relación de dependencia en la que una parte se encuentra en situación de superioridad, en este caso se trata de alianzas en las que existe una mutua dependencia entre los actores. Es decir, las partes se necesitan mutuamente para la consecución del fin, y por tanto es la necesidad la que mantiene la relación, y no necesariamente la convicción de compartir fines.
- *De imposición:* se da cuando una de las partes decide establecer relación con las otras, e impone las condiciones de la misma, sin lugar a que se negocien los medios ni los fines del proyecto común.
- *De corresponsabilidad*: se trata de alianzas en las que las partes asumen un compromiso compartido que incluye todas las fases de desarrollo del proyecto común, desde el diseño, hasta la ejecución y evaluación de resultados.

Este acercamiento entre diferentes actores en el territorio del que hemos venido hablando, y sobre todo el vínculo entre el gobierno y las OSC, ha suscitado puntos de contrapuestos en torno, por ejemplo, al estilo de acción y negociación. Como lo describe Lizárraga (2004) los enfoques que resaltan aspectos como el compromiso y el consenso en la nueva estrategia de negociación entre OSC y gobierno, son criticados por quienes los consideran como versiones posmodernistas y postmarxistas de la sociedad civil, que abandonan el ideal revolucionario de reforma radical de la sociedad.

Otro de los escenarios donde se negocia el carácter de esta relación es el nivel normativo, el cuál ha sido base de la discusión y formalización de las competencias y obligaciones de un actor con otro, en el sentido de la corresponsabilidad (Lizárraga, 2004: 64). Si bien se han materializado acuerdos explícitos, como la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las OSC (2004), quedan aun retos pendientes relativos a fortalecer procesos que permitan, por ejemplo, establecer claramente porcentajes para la asignación de partidas presupuestarias para las acciones de desarrollo y bienestar social; una definición más clara de las OSC como instituciones de interés público; el establecimiento explícito de las prerrogativas a las asociaciones civiles, entre otros aspectos (Robles Barja, 2002; citado en Lizárraga, 2004: 65)

3.5 Las alianzas y su contribución a la construcción de capital social

Queremos señalar además que las alianzas constituyen la posibilidad de potenciar el desarrollo de "capital social". ¿En qué términos y por qué? Con el término capital social se hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto. Para algunos autores (Putnam, 1993a) el desarrollo de capital social es lo que produce cooperación y civismo. Sin embargo es necesario señalar que existe un amplio abanico de definiciones y matices tanto para definir qué se entiende por capital social así como para su aplicación (Durston, 2001; Coleman, 1990).

A manera de síntesis de estas distintas posiciones, en ocasión de la Conferencia (CEPAL, 2001) se alinearon algunos ejes principales para abordar la definición del concepto, los cuales tomamos para nuestro trabajo como referencia. En este sentido el capital social es entendido como una capacidad específica de movilización de determinados recursos (liderazgo, empoderamiento, asociatividad,) por parte de un grupo, así como también se remite a la disponibilidad de redes de relaciones sociales. De esta manera, el capital social de un grupo social podría entenderse como la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo en cuestión (Atria, 2003: 583). Las relaciones de confianza, la cooperación y la reciprocidad constituyen los ejes fundamentales del capital social. La cooperación puede verse como relaciones sociales continuas insertas en un marco de intereses personales y solidarios a la vez (Cook, 1982: 215).

Asimismo para nuestro trabajo planteamos:

38. que el capital social no es un recurso individual sino una forma de institucionalidad social (del conjunto o de una parte de la comunidad local), cuyas potencialidades se constituyen como factor del desarrollo y
39. que los participantes en el capital social plantean (implícita o explícitamente) el bien común.

En lo que sigue, daremos cuenta de algunos resultados de la investigación, intentando luego analizarlos a la luz de las teorías presentadas.

4. Algunos resultados de la investigación

3.1 Acciones que desarrollan las OSC dentro de los CCA y sus funciones:

Luego del proceso de análisis de los datos recolectados a través de las entrevistas aplicadas,

podemos destacar los siguientes aspectos como principales hallazgos:

- Las acciones que desarrollan las OSC podrían resumirse en las siguientes: capacitación de promotores para dictar cursos y programas educativos (alfabetización digital, habilidades críticas y colaborativas); capacitación de promotores en habilidades técnicas (reparación y mantenimiento de equipos); la coordinación y operación de cursos mediante plataformas virtuales (Cursos WebTec); y la promoción de actividades culturales y de apropiación de los CCA (Cine Club Comunitario, mediateca).
- Las acciones desarrolladas por las OSC son variadas y esto posibilita una amplia gama de propuestas para generar trabajo asociativo, generando antecedentes para que más organizaciones se sumen y realicen actividades, pero también sentando bases para que el Estado pueda replicar algunas experiencias exitosas en otros centros o espacios comunitarios.
- Las actividades que desarrollan las OSC en los CCA, son valorados de una manera muy positiva por parte de los usuarios de estos centros, porque permite aumentar la oferta de parte de los CCA ampliando el número de personas que acceden, y diversificando las propuestas según las edades e intereses de quienes asisten.

4.2 Tipos de alianzas y acuerdos entre los actores, lógicas e intereses predominantes:

En el caso de las OSC que tienen actividades en los CCA (SERAJ; ALDESOC), pero también en el caso de la academia (ITESM) y la empresa privada (INTEL) encontramos un patrón que se repite en la forma de vinculación con el gobierno: en todos los casos la iniciativa o propuesta ha partido desde las organizaciones, y en base a una primera proposición se iniciaron las negociaciones para la implementación de los programas y/o proyectos. Podríamos señalar que la agenda la está instalando la sociedad civil, y gobierno adopta de alguna manera las propuestas, para darles viabilidad ofreciendo recursos e infraestructura ya instalada en los territorios.

También se reconoció que es el gobierno el principal financiador de los programas, quien transfiere fondos para que las organizaciones ejecuten las actividades programadas. En el caso del Programa Intel Aprender y Programa TIC, para los cuáles se ha establecido un acuerdo tripartito, la empresa aporta una parte del financiamiento a la organización social ejecutora para la coordinación y capacitaciones, otra parte la aportan los ayuntamientos locales, y el gobierno federal aporta infraestructura instalada.

> "Yo creo que se generan los acuerdos entre los tres (OSC, empresa, y gobierno). Ha habido una participación bastante buena de los tres en la mesa, no es que alguien se imponga" (Directora general de SERAJ AC)

Respecto a los intereses y lógicas predominantes en cada actor, encontramos un denominador común en los discursos, que alude en todos los casos al desarrollo social de las comunidades. Si bien este ha de ser el fin último y común a los actores, existen otros intereses particulares propios de cada uno que también entran en juego, y se han podido inferir de las entrevistas realizadas. En el caso de las OSC, queda claro el interés por aprovechar la infraestructura instalada (CCA) aumentando la oferta de servicios para los habitantes de la comunidad. Sus intereses son estrictamente de carácter social, cada una de acuerdo a la población que define su objeto social (por ejemplo SERAJ atiende fundamentalmente a jóvenes).

> "La idea es que se aproveche mejor la infraestructura instalada, y haya una conciencia social de que esa infraestructura que esta ahí, ese material que se les proporciona, es de ellos, es para ellos. Que puedan generar iniciativas y alternativas para autogestionarlo" (Miembro fundador de ALDESOC AC)

En el caso de la empresa, quedan de manifiesto dos tipos de intereses en su accionar, por un lado está presente la lógica de la responsabilidad social empresarial, donde la empresa "hace lo correcto" para aportar al desarrollo de la sociedad en la que ella misma está inmersa, y es por tanto su compromiso aportar al progreso y mejora de la misma. Por otro lado, está presente la lógica corporativa por la cuál la empresa sabe que fomentando propuestas de uso de la tecnología, está generando nuevos usuarios de sus productos, en consecuencia ampliando su mercado.

> "…desde el lado de la responsabilidad social, de decir <se hace lo correcto> porque el ciudadano del siglo XXI que no esté tecnológicamente alfabetizado, va a estar condenado a no solo reproducir la pobreza si no ensanchar la distancia entre pobres y ricos…. Y otra parte, porque también Intel entiende que el mercado se ensancha con este tipo de acciones, entonces influenciar política pública a INTEL también le conviene para el negocio…" (Gerente de Responsabilidad Social Corporativa de INTEL México)

En el caso de la academia, también existen dos tipos de intereses manifiestos, por una parte se menciona la lógica de responsabilidad social desde la academia hacia la sociedad, y por otra parte, la necesidad de desarrollar en los estudiantes de la institución competencias ciudadanas como parte de su formación integral.

> "En el Tecnológico de Monterrey, hay una misión para el 2015, que busca que nuestros alumnos sean comprometidos como ciudadanos, y que nuestra institución y nuestros recursos contribuyan al desarrollo económico, político y social de la comunidad… La intención era la promoción del desarrollo de la institución hacia la comunidad, y por otro lado, el desarrollo de las competencias ciudadanas en nuestros alumnos" (Directora de Programas Educativos para el Desarrollo Social, ITESM)

Para todos los actores consultados hasta el momento, el tipo de alianzas que se lograron establecer se acercarían a lo que hemos definido como alianzas de cooperación (o colaboración), puesto que en el acuerdo se estipulan los aportes que cada actor se compromete a realizar para la consecución del proyecto común. Es importante destacar que todos los actores esperan poder avanzar hacia la corresponsabilidad como ideal del trabajo en alianza.

> "Yo creo que tenemos una relación de colaboración, y tenemos buenos resultados, de corresponsabilidad todavía no, yo creo que tenemos que aspirar a ello, pero todavía no. Yo diría que habría una corresponsabilidad en el momento que hubiera mas recursos para el programa desde el gobierno federal" (Gerente de Responsabilidad Social Corporativa de INTEL México)
>
> "Más bien fue cooperativo (el trabajo), porque no ha sido todavía corresponsable, que sería lo deseable, pero si ha sido cooperativo, creo que vamos en esa línea pero hasta el momento ha sido cordial y cooperativo, prácticamente en todo los casos". (Miembro fundador de ALDESOC AC)

4.3 Conflictos y tensiones entre los diversos actores:

Los principales puntos de conflicto en la relación entre los actores, se dan en los siguientes aspectos:

- Legales - administrativos: se han señalado cuestiones como la falta de conocimiento de normativas administrativas por parte tanto de las organizaciones, como de la estructura gubernamental, sobre todo en la asignación de partidas presupuestarias y los rubros autorizados.

> "El lio después fue con la parte operativa y administrativa de gobierno… no se habían puesto claras las reglas administrativas y eso detuvo también la continuidad en el 2010. Hubo una serie de cosas que el equipo operativo de la SEDESOL no sabía, administrativamente, qué normas tenía". (Directora General de SERAJ AC)

- Comunicación: se hizo referencia a problemas de comunicación en la estructura interna de gobierno, ya que los acuerdos que las organizaciones establecen con el gobierno federal, muchas veces no se comunican correctamente a toda la cadena operativa implicada, es decir, a las administraciones estatales y luego los gobiernos locales.
- Visión estratégica: este aspecto fue destacado sobre todo aludiendo a los niveles locales de gobierno (ayuntamientos). Puesto que todas las actividades que se realizan en los CCA requieren del apoyo del ayuntamiento, las organizaciones coinciden en destacar cierta dificultad a la hora de comprometer a las autoridades locales para que apoyen las iniciativas. Las razones que dan se ligan a que muchas veces los programas no son considerados como responsabilidad de los

gobiernos locales, sino como una carga más o un gasto que se suma. Por esto consideramos que la falta de visión estratégica sobre las alianzas y el trabajo asociativo es un punto conflictivo que en ocasiones obstaculiza la concertación de actores.

5. Conclusiones

Los resultados obtenidos en esta primera etapa de la investigación, comienzan a vislumbrar ciertas tendencias que abonarían a la hipótesis planteada inicialmente: *cuando las alianzas entre actores diversos se concretan y tienden a la corresponsabilidad, producto de la concertación de los mismos, las acciones y funciones de las OSC tienen una repercusión mucho más efectiva en los espacios donde actúan.* Lo cual se fundamenta en los siguientes puntos:

7) La articulación entre gobierno, OSC y empresa privada en el espacio de los CCA, genera una cooperación y un valor agregado que se expresa e impacta también en la comunidad (territorio); permitiendo llevar a cabo proyectos que no sería posible ejecutar con la participación de uno solo de todos estos actores. En este sentido, se ha encontrado que es gracias al aporte de cada actor, ya sea en cuanto a infraestructura instalada, capacidad de innovación, recursos económicos y materiales, hasta la capacidad de cabildeo, que se logran desarrollar los proyectos y programas en las comunidades.

8) Todos estos actores son clave para la sustentabilidad de las iniciativas así como para construir capital social e incidir en políticas públicas. Hemos podido observar que las coexistencias consensuadas en los CCA permitieron establecer relaciones de colaboración –aunque aun no de corresponsabilidad- entre las OSC involucradas, el gobierno (municipal, estatal y federal) y la empresa privada, en donde se logró implementar programas, sin que significara subordinación u obligación de las partes.

9) Sin embargo es necesario dar algunos pasos más en la reflexión sobre las alianzas entre estos distintos sectores, para evitar en principio que se vuelva a generar una relación clientelar que impida el surgimiento de una interlocución legítima y democrática y en todo caso, intentar una resignificación en un contexto social, político y económico novedoso, donde se evite crear vínculos de dependencia y se promueva más bien el fortalecimiento de los sujetos a los cuales estos sectores dirigen sus acciones:

a) La articulación entre distintos actores sociales adquiere relevancia cuando la misma significa una innovación social, como podría ser un modelo de gestión de proyectos sociales que busquen el empoderamiento o *empowerment* de los ciudadanos. Tal vez como

dinámica social innovadora hasta el momento, las alianzas en los CCA dicen mucho, pero queda pendiente saber hasta qué punto y cuán eficientes han sido éstas para resolver la cuestión social y dar respuesta en la lucha contra la exclusión social. Es de vital importancia poder avanzar en este proceso de concertación logrando incorporar a las "voces locales", promoviendo que además del empoderamiento de los proyectos o programas planteados, muchas veces desde las esferas más altas hacia las localidades, logren también ser verdaderos promotores de programas o proyectos planteados desde la realidad y necesidades locales (*botton-up*). Convirtiéndose de esta manera los CCA en "núcleos" de promoción del desarrollo local.

b) Esta nueva articulación nos plantea indudablemente desafíos teóricos interesantes, para seguir avanzando en la búsqueda de nuevas perspectivas que posibiliten mayor eficiencia, y mejor control de la gestión por parte de todos los actores, incluidos los beneficiarios. Cada uno de los actores que forman las alianzas actúan desde sus responsabilidades en los temas que están a su alcance. La construcción de las alianzas como nuevo vínculo pone de manifiesto cuestiones identitarias que tienen que ver con la cultura existente en muchos ámbitos públicos, en la empresa privada en general y en las organizaciones de la sociedad civil, en particular. La superación de viejos prejuicios y el desarrollo de actitudes solidarias, de concertación y de corresponsabilidad (de socios) y no de "ejecutores" contribuirán seguramente al enriquecimiento del bien común y de una buena gestión de las políticas públicas.

c) Respecto a la construcción de capital social, y dado que las alianzas fortalecen el tejido social, aumentando la disponibilidad de recursos en el territorio, mejorando la institucionalidad, incrementando la garantía para la sustentabilidad y mejorando el aprendizaje local, se transforman en acciones que sin lugar a dudas cooperan para la construcción de capital social en el territorio. El carácter de horizontalidad que presentan en su interacción es otro de los atributos, que involucra tanto la extensión y el entrecruzamiento de las relaciones establecidas al construirse relaciones de alianzas o de redes.

NOTAS

[i] Grupo de Investigación participante en el Proyecto de Investigación: "Análisis de las acciones y función de las OSC en los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA) y su aporte para la concertación de actores" Indesol-2010, coordinado por la Dra. Cristina Girardo. El Colegio Mexiquense.

[ii] Por análisis cualitativo "entendemos cualquier tipo de investigación que produce hallazgos a los que no se llega por medio de procedimientos estadísticos u otros medios de cuantificación. Puede tratarse de investigaciones sobre la vida de la gente, las experiencias vividas, los comportamientos, emociones y sentimientos, así como el funcionamiento organizacional, los movimientos sociales, los fenómenos culturales y la interacción entre naciones. Algunos de los datos pueden cuantificarse [….] pero el grueso del análisis es interpretativo" (Strauss y Corbinm 2002:12).

[iii] Las entrevistas semiestructuradas incluyen tipos diferentes de preguntas y se complementan sobre cómo estructurar su contenido durante la recogida de datos. La entrevista focalizada ofrece propuestas adicionales de cómo incorporar el contexto y la información secundaria (Flick, 2004).

[iv] Las familias fueron construidas tomando como referencias las acciones de las OSC en los CCA, la concertación de actores y la formación de alianzas, desarrolladas en la teoría.

[v] Según índices elaborados por CONAPO.

[vi] CONAPO establece un índice de marginación de los municipios y localidades de: Muy Bajo; Bajo; Medio; Alto y Muy Alto grado. Se determina según el impacto global de las privaciones que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación y la salud, la residencia en viviendas inadecuadas y la carencia de bienes de primera necesidad. Para su estimación se utiliza como fuente la base de microdatos del II Conteo de Población y Vivienda 2005, proporcionada por el INEGI. www.conapo.gob.mx.

[vii] Ver en Anexos información más detallada sobre los programas que se desarrollan en los CCA.

BIBLIOGRAFÍA

Atria, R., M. Siles, I. Arraigada, L.J. Robinson y S. Whiteford (2003). Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma, CEPAL-Universidad del Estado de Michigan. Naciones Unidas: Santiago de Chile.

Barba Solano, Carlos (2004) "Régimen de bienestar y reforma social en México". En *Serie Políticas Sociales* CEPAL, 56.

Barba Solano, Carlos (2003) "Empleo y bienestar en el contexto del ajuste y el nuevo modelo de crecimiento económico en América Latina: el caso de México". En Pozos, Fernando (coord.). La Vulnerabilidad Laboral del Modelo Exportador en México. Universidad de Guadalajara, pp. 51-83

Carmona, Rodrigo (2006) "Los pactos territoriales en Italia. Un análisis de la experiencia

reciente y sus implicancias en términos de governance", Revista Eure N° XXXII (96), agosto: 117-133. Santiago de Chile.

Casas, Rosalba (Coord.) (2001) "La formación de redes de conocimiento. Una perspectiva regional desde México", Anthropos - Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México.

Casas Rosalba y Luna Matilde (1997) "Gobierno, academia y empresas en México". Plaza y Valdés. UNAM. México

Coleman, James (1999) "Fundations of Social Theory", Belknap Press, Cambridge, Mass.

De Castro Sanz, Marcos (2010) "Las relaciones entre el Tercer Sector y los poderes públicos", Cuadernos de debate N° 7, disponible en: http://www.fundacionluisvives.org/servicios/publicaciones/detalle/51691.html, consultado el día 22/06/2010.

Durston, J. (2001) "Capital social. Parte del problema, parte de la solución". Documento de conferencia "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe". Santiago: Cepal, 20 de septiembre.

Girardo, Cristina y Mochi Prudencio (2010) "La diversificación de sus acciones", en Girardo Cristina (Coord.) "El trabajo y sus peculiaridades en las Organizaciones de la Sociedad Civil en México", El Colegio Mexiquense. Dictaminado. EN PROCESO EDITORIAL.

Girardo, Cristina (Coord) (2008) "El desarrollo local en México: aportes teóricos y empíricos para el debate", UADY, Yucatán.

Girardo, Cristina (2007) "Las "alianzas" en el espacio "local" como paradigma de construcción de capital social", en Charry Clara Inés y Alejandra Massolo (Coords) "Sociedad Civil. Capital social y gestión local", Universidad Autónoma Metropolitana- Plaza y Valdés Editores, México.

Jacinto, Claudia (2002) "Nuevas alianzas y estrategias en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos". Estudios de caso en América Latina, Paris, IIPE- UNESCO.

Lizárraga, Guillermina (2004) "Organizaciones civiles y gobierno: un eslabón estratégico en la transición", en revista Estudios Fronterizos Vol. 5, Núm. 10, JUL-DIC 2004. Universidad Autónoma de Baja California.

Mochi Alemán, Prudencio (2008) "Aportes, temas y enfoques planteados desde las ciencias sociales para abordar el desarrollo local y la territorialización de políticas públicas", en Girardo Cristina (coord.) El desarrollo local en México: aportes teóricos y empíricos para el debate. UADY, Yucatán. ISBN: 978-970-32-4940-4 pp. 33-68

Patton, M. (2002) "Qualitative Research and evaluation methods", 3era. edición. Thousand Oaks, California, Sage Publications.

Putnam, Robert (1993) "La Tradizione Cívica nelle Regione Italiane", Oscar Saggi, Mondadori, Milano.

Strauss y Corbin (1990) Bases para la investigación cualitativa. Colección Contus, Medellín. Universidad de Antioquia.

Tenti Fanfani, Emilio (1991) "El Estado Benefactor. Ensayos sobre un paradigma en crisis". CIEPP/Miño y Dávila editores, Buenos Aires (en colab. con ISUANI E.A. y LO VUOLO, R). Reeditado en 1993.

Mesa 5: Medio ambiente y participación local

Movimientos ciudadanos y la lucha ambiental en Guerrero

Dulce María Quintero Romero
José Ángel Domínguez Ordóñez

Una lucha emblemática en Guerrero hoy es la emprendida los opositores a la construcción de la Presa Hidroeléctrica la Parota, a cuya protesta se han sumado organizaciones sociales -regionales, nacionales e internacionales- conformando un amplio frente de lucha social.

Esta disputa por un territorio, muestra la determinación de un grupo de ciudadanos dispuestos a hacer valer el derecho a la tierra y de asumir el compromiso de la preservación ambiental. Su lucha se fundamenta en los resultados de los estudios de impacto ambiental del proyecto que demuestra sus afectaciones.

Pero este es sólo uno de los muchos proyectos en la región que han surgidos de necesidades e intereses del estado mexicano o del capital global, quienes ofrece progreso y desarrollo afectando los recursos naturales y la calidad de vida de quienes habitan y conviven en los escenarios locales, generando acciones ciudadanas que por su trascendencia merecen ser analizadas y discutidas.

Palabras Clave

Desarrollo, preservación ambiental, procesos sociales, ciudadanía.

Introducción

La actual administración estatal, que representa la primera alternancia del partidos en el poder en Guerrero luego de setenta años, al inicio de su gestión elaboró un Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, de acuerdo al cual la problemática en el cuidado del medio ambiente en la entidad se vincula a la poca incorporación de los temas ambientales en las políticas económicas y a la falta de una legislación ambiental adecuada, pues se reconoce que para el 2005 Guerrero se ubicaba en el antepenúltimo lugar en lo que se refiere a la actualización de sus leyes y reglamentos en la materia.

También se reconoce que la conservación de los recursos forestales no había sido prioritaria en el diseño de políticas que garantizaran su adecuada preservación, pues se admitió "el criterio de producir buscando obtener utilidades económicas sin considerar la degradación de los ecosistemas, ello además de que en la entidad los sistemas de producción que se aplican propician la contaminación del suelo y el agua, la presencia de incendios forestales, la extracción de madera sin regulación, el sobrepastoreo, el cambio en el uso de suelo, el uso indiscriminado de agroquímicos, la erosión y la desertificación"**i**.

El documento, guía de las acciones hasta el año 2011, reconoce prácticas y acciones que están afectando severamente a los ecosistemas de la zona como la caza furtiva y el comercio ilegal de especies o el hecho de que hasta 2005 sólo el municipio de Acapulco contaba con un relleno sanitario para el manejo de la basura en tanto el resto de los municipios concentran sus residuos a cielo abierto, o bien practican la quema de la basura, con las implicaciones que esto tiene en los procesos de contaminación del agua, el suelo y el aire

Se puntualiza que tanto la población como los servidores público carecen de una cultura ambiental, sin embargo se deja de lado la responsabilidad que las autoridades han tenido en la aplicación o aprobación de proyectos vinculados a los intereses económicos de inversionistas locales o foráneos, con serias consecuencias para el equilibrio ecológico de los ámbitos regionales, lo que ha tenido como respuesta importantes procesos de organización de los ciudadanos, quienes han decidido protagonizar conflictos ambientales de gran envergadura.

Y es que en la actualidad los conflictos ambientales han aumentado su número e intensidad en todos los países latinoamericanos debido a la instrumentación de proyectos de desarrollo de diversos tipos, así como a la convergencia de una serie de factores como son: el sostenido crecimiento de la economía –y su tendencia a la sobre explotación de los recursos naturales- , el aumento de la población misma –y la tendencia a desplazarse y concentrarse en algunas zonas-, pero sobre todo a una mayor conciencia y participación de la ciudadanía en la problemática ambiental que merece ser reconocida y difundida desde las experiencias locales.

Esta reflexión de los conflictos ambientales en Guerrero nos muestra que en estas acciones está involucrada no solamente la conservación ambiental –cuya importancia es innegable- sino también la distribución de los beneficios de estos proyectos y las oportunidades mismas que estos generan, como lo muestran los casos aquí presentados.

La defensa de los bosques.

La historia de la explotación de los boques de Guerrero se inscribe en un modelo de desarrollo nacional imperante durante todo el siglo veinte, mediante el cual la riqueza forestal se dilapidó por unos cuantos empresarios sin dejar a los campesinos otra cosa que tierras ecológicamente arruinadas. Esta política tuvo como elemento fundamental la relación de complicidad y apoyo por parte de los políticos nacionales y locales hacia los representantes del capital, quienes en una mancuerna casi perfecta, hicieron frente a quienes intentaron oponerse a la explotación través de la represión impune y sistemática

En el caso de la entidad, estudiosos como Armando Bartra, refieren la existencia hasta de tres generaciones de campesinos defensores del bosque, la primera fue aquélla que se enfrentó a los caciques de los años cuarentas que saquearon tanto la madera como el trabajo de los pobladores de las comunidades serranas.

La segunda tuvo lugar a principios de los años setentas cuando los pobladores de las comunidades ubicadas a lo largo de la Sierra Madre del Sur, especialmente en la región de la Costa Grande (donde por aquellos años se gestó y consolidó el movimiento guerrillero) decidieron oponerse a las acciones de una paraestatal que lejos de beneficiarlos servía para incrementar las ganancias y asegurar la materia prima de los industriales de la madera locales y nacionales, pues la Vicente Guerrero engañaba y se aprovechaba de los pueblos serranos sin permitirles disponer de sus recursos forestales.

En la tercera generación se ubica un movimiento de finales del siglo XX instrumentada por la Organización de Campesinos Ecologistas de la Sierra de Petatlán y Coyuca y surgió en los noventas -se protocoliza con su registro como organización civil el 13 de abril de 1998- con el fin de detener la degradación ecológica preservando el bosque y con él, la diversidad y el medio ambiente.

En su lucha, los campesinos ecologistas de la OCESP deciden enfrentar a una de las empresas madereras más grandes del mundo, Boise Cascade, con sede en Idaho, Estado Unidos, donde se limitaron sus actividades –al igual que en Canada- al no obedecer las leyes ambientales, por lo que se ha dirigido a lugares donde la gente es pobre y las condiciones le resultan ventajosa, según han denunciado varias organizaciones como Sierra Club y el Centro de Derechos Humanos Agustín Pro.

En el caso de Guerrero, a su llegada en 1995 la empresa norteamericana contó con el apoyo del

entonces gobernador Rubén Figueroa Alcocer quien le facilitó un acuerdo que le otorgara la concesión y derechos exclusivos de compra y explotación en los ejidos de la Costa Grande –donde comenzó la tala más agresiva que recuerdan los campesinos.

Con ello su subsidiaria, la empresa Costa Grande Forest Products, firmó un contrato con 24 ejidos comandados por el cacique Bernardino Bautista Valle, quien controlaba la Unión de Ejidos Rubén Figueroa Alcocer. A partir de aquí comenzó la historia en donde los troncos de pino y abeto llegaban las 24 horas del día a la planta de Papanoa, en un lucrativo negocio en donde resultaron beneficiados, además de la empresa, caciques y funcionarios, con protección del general Pedro Moya, según afirmaban los ecologistas en sus denuncias públicas.

Las denuncias y movilizaciones los de la OCESP –donde relatan que paraban hasta 40 camiones que bajaban de la sierra cargados de 15 metros cuadrados de madera de día y de noche- propiciaron que la empresa trasnacional saliera del país en 1998, argumentando "condiciones de negocio difíciles". Sin embargo esta fue a penas una breve victoria para los ecologistas; pues tuvieron que seguir enfrentándose a los explotadores forestales locales y sus círculos de poder.

Con sus denuncias sobre la tala inmoderada y la grave deforestación en la zona –que fue respaldada con un estudio de Greenpeace (Boletín 4 de septiembre 2004) que advirtió que si la tala ilegal continua en Guerrero en 10 años no habrá bosques- los simpatizantes de esta organización recibieron de inmediato hostigamiento constante por soldados y judiciales. Pero sin duda lo que más les preocupaba entonces era la falta de bosques, de agua y de biodiversidad en la zona, por lo cual siguieron sus acciones hasta lograr que PROFEPA en el 2000 cancelara siete permisos de tala en la región.

Pero sin el trabajo de los campesinos ecologistas resultó fundamental para generar un proceso de concientización sobre la importancia que los bosques tienen en la disponibilidad del agua en la zona, por lo que cada vez fue más numeroso el número de campesinos dispuestos a participar en el cuidado de sus bosques. Muestra de ello ha sido la filiación de más de 100 integrantes en esta organización y la conformación de dos agrupaciones más la Organización de las Mujeres Ecologistas de la Sierra de Petatlán (en donde 60 personas sin ayuda gubernamental se han dado a la tarea de sembrar 170 mil árboles de cedro rojo en la zona) y la de Organización Ecologista de la Sierra de Petatlán.

Sin embargo, uno de los logros más importantes de esta organización ha sido hacer visible la problemática de los bosques de Guerrero para otras organizaciones de la sociedad civil y grupos ecologistas.

Ecologistas frente al turismo depredador

Otros conflictos ambientales han sido protagonizados por grupos ambientalistas en las ciudades de Guerrero, principalmente en Acapulco y Zihuatanejo, y surgen de la necesidad de implementar acciones urgentes para frenar el deterioro del medio ambiente, a causa del crecimiento voraz de las grandes empresas trasnacionales del turismo. Y es que los bellos pueblitos de pescadores que rápidamente se fueron incorporando a la "industria sin chimeneas", primero con la inyección de empresarios nacionales ligados a políticos, que realizaron la mancuerna idónea para emprender un fructífero negocio que les brindó importantes dividendos, para lo cual recurrieron al despojo y a la especulación de predios a mitad del siglo pasado y trasformaron los verdes espacios naturales en largas filas de edificios de concreto que bajo la forma de hoteles se apoderaron de las zonas privilegiadas frente al mar.

A pesar de ello su accionar no resultó tan dañino ecológicamente hablando como con la llegada de las grandes cadenas hoteleras, y se fue agravando con la llegada de los emporios turísticos, para quienes la ganancia está en el usufructo de los reductos naturales de gran riqueza biótica. Una muestra de ello ha sido la transformación generado por el proyecto Acapulco Diamante en donde la construcción de los hoteles y espacios de diversión en zonas "vírgenes," ha trastocado el paisaje y la vida de las especies nativas de la zona, ello a pesar de las disposiciones para la "la preservación ecológica" implementada por el gobierno estatal desde hace una década.

El nuevo Acapulco Diamante es el proyecto turístico del siglo XXI y sin duda el mejor ejemplo de la forma en que los empresarios del turismo "devoran" la riqueza natural, en donde áreas antes ocupagas por vegetación y manglares con especies protegidas han sido minimizadas por las grandes avenidas, clubes de golf, centros comerciales y centros de diversión

Uno de los conflictos ambientales más significativos para la ciudad de Acapulco tuvo lugar con la movilización de un grupo diverso de acapulqueños -que sin alguna vinculación aparente- acudían diariamente a realizar ejercicio al Parque Ignacio Manuel Altamirano, en un predio ubicado a frente a la Costera Miguel Alemán frente al mar, cuando de pronto se enteraron que este espacio unas 20 hectáreas serían cerradas al público, pues pasaba a ser parte de las propiedades del

empresario libanes Moisés Assa Duek. Ello a través de un arreglo financiero con el gobierno del estado, quien le otorgaba el terreno como pago de un proceso de expropiación en 1990, como parte del proyecto turístico Punta Diamante.

La pérdida de un patrimonio que consideraban suyo propició que los usuarios del parque, entre los que se encontraban amas de casa, empresarios, profesionistas, maestros, niños y demás, emprendieran una serie de mítines, marchas y protestas defendiendo lo que calificaban como un importante espacio ecológico. Los Defensores del Parque pasaron después de 1992 a integrar el grupo "Guerreros Verdes", con tendencia claramente ecologista y el Centro de Promoción de Derechos Humanos, además de que con su lucha lograron que el parque se mantuviera para uso y disfrute de la población, como lo establecía el decreto de expropiación de 1979.

En el mismo Acapulco en el 2005, otros ambientalistas se enfrentaron a los intereses de la empresa Aca Extremo, quien contando con el apoyo de autoridades (ya que tenía permiso de la SEMARNAT y PROFEPA), quería establecer -en noviembre de ese año- un parque de aventuras en la Isla de la Roqueta. Pero a pesar del respaldo oficial otorgado al proyecto: contaba con el permiso de una Unidad de Manejo Ambiental (UMA) a nombre de la Secretaría de Marina y la Secretaría de Economía les había otorgado un apoyo al proyecto, los ambientalistas se movilizaron hasta lograr que el gobierno municipal procediera a la clausura de los trabajos de construcción y un diputado local los apoyó con la solicitud para que se revocara la UMA.

Fue hasta el 24 de noviembre cuando los ambientalistas consiguieron que los empresarios se sentaran a dialogar y les presentaran el proyecto que contemplaba un restaurante bar, seis cabañas y una planta tratadora de aguas, a cambio de que se les permitiera practicar actividades deportivas como el rapel, el kayak, y el snorkel, entre otras actividades. Pero las organizaciones mantuvieron su oposición y decidieron salir a las calles a la par que conseguían el respaldo de organizaciones internacionales.

El 14 de diciembre, Greenpeace comenzó una campaña contra el proyecto por Internet, en tanto las autoridades acusaban a los ambientalistas de dañar la imagen de Acapulco, dando la impresión de que no se tiene seguridad para la inversión, sin embargo, la posición de las organizaciones que trabajan en favor del medio ambiente, en este caso y otros ha sido la misma, el desarrollo turístico de Acapulco no tenía por ningún motivo que realizarse a costa del medio ambiente.

En Zihuatanejo está la denuncia emprendida por los grupos ecologistas para el saneamiento de la cuenca del Río Ixtapa, el trabajo de concientización y acciones concretas para el inventario de la

flora y fauna de la zona, a través del proyecto de conservación de la Biodiversidad (Coinbio), al que se incorporaron seis ejidos del municipio con una superficie cercana a las casi 50 mil hectáreas.

Pero con estas organizaciones ambientalistas al frente, entre las que destacan la Red para el Desarrollo Sostenible en México y SOS Bahía, han enfrentado con el complejo turístico Puerto Mío, que para su desarrollo requirió el que se dinamitara parte de los cerros, afectando con ello a la flora y fauna de la región.

Los ciudadanos ecologistas de Zihuatanejo también han trabajado en la denuncia de la contaminación de la bahía y todo aquello que contribuye al deterioro ecológico; en su accionar han buscado integrar un frente común en el que participan la Asociación de Ecologistas de Zihuatanejo, el Centro educacional para la protección de animales en peligro de extinción y la Red de ONG Ambientalistas de Zihuatanejo, entre otras.

En el caso de las organizaciones ambientalistas, tanto de Acapulco como de Zihuatanejo, existe un accionar organizado y emergente, sin embargo, en su trabajo aún no han podido consolidar un proyecto de unidad sólido, Carlos Toledo, investigador que trabaja en la región de Costa Grande, al participar en el Foro Regional Deforestación y Reforestación celebrado en Petatlán, Guerrero, el 7 de junio de 2007, aseguró que una de las principales debilidades del movimiento ecologista en Guerrero es la falta de unidad, por lo que se requiere con urgencia buscar la convergencia y proponer esfuerzos para la integración de un frente común que permita romper el aislamiento con otros actores.

Habló de la necesidad de un trabajo más próximo de las organizaciones ambientalistas con los sectores gubernamentales, que facilite no sólo el cuidado de la riqueza natural a través de su conservación, sino también lograr integrar propuestas de aprovechamiento viables, pues sobre todo en las zonas rurales se debe incentivar el cuidado del medio ambiente, pero a la vez promoviendo el bienestar de quienes pueden apoyar en su cuidado.

Daños ecológicos de la Hidroeléctrica La Parota

La oposición a la construcción de la Presa Hidroeléctrica la Parota muestra de manera clara la contradicción entre los intereses financieros internacionales y los pobladores de una región pobre, donde el centro de la disputa es el lugar de sobrevivencia y de pertenencia. Así que el reclamo de los campesinos se torna esencialmente colectivo y se fundamenta en la reivindicación de sus

derechos políticosii. Y es que en este caso**,** las comunidades enfrentan no sólo a una paraestatal que quiere imponer su proyecto en lo que es para ellos área de vida, se trata de una política nacional de generación de energía, en la que las acciones gubernamentales se implementan sin considerar que "al promover la instalación de un megaproyecto de presa, bajo la premisa de que mejorará la situación macroeconómica de la región y del país, se promueven también conflictos sociales y ambientales"iii.

La defensa de los comuneros de la Parota tiene como elemento fundamental de lucha el daño ecológico el proyecto y pone al descubierto una larga historia de lucha de los habitantes de esta parte de México por llevar a cabo procesos de organización a fin de enfrentar los intereses de inversionistas y desarrolladores quienes bajo la oferta de "generar progreso" en una entidad de fuerte rezago social como Guerrero, han obtenido ganancias sin mejorar los niveles de bienestar de las comunidades.

Pero sin duda el aspecto que más fuerza le ha dado al movimiento, es su trabajo para demostrar que el Proyecto Hidroeléctrico la Parota tiene graves daños en materia ambiental, para lo cual se recurrió a una serie de estudios y aportaciones de expertos en la materia, que advirtieron graves inconsistencias en la Manifestación de Impacto Ambiental, elaborado por el Programa Universitario de Medio Ambiente de la Universidad Nacional Autónoma de México en febrero de 2004

Con el apoyo del Centro Mexicano de Derecho Ambiental y la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, así como grupos de ecologistas de Guerrero, de México y de otras partes del mundo, el Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la Presa la Parota se presentaron en marzo del 2006 a la Audiencia Pública del Tribunal Latinoamericano del Aguaiv, en oposición a las acciones llevadas a cabo por la Comisión Federal de Electricidad, el gobierno del Estado de Guerrero, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Procuraduría Agraria.

En fundamento a los hechos presentados, el Tribunal Latinoamericano del Agua, el 17 de marzo del 2006, resolvió que el Proyecto Hidroeléctrico La Parota debía cancelarse, "ya que no se demuestran los beneficios a la población local ni su contribución al desarrollo regional ni a la protección del medio ambiente y los recursos naturales". Entre sus recomendaciones destaca el hacer una valoración integral de los impactos ambientales, sociales, económicos y culturales asociados con megaproyectos hidroeléctricos. Considera esencial evaluar de manera integral: a) los riesgos de estar en una zona sísmica y con fallas geológicas, b) impactos colaterales de la

destrucción de selva sobre los mantos acuíferos y cuencas hidrológica; c) daños irreversibles a la flora y fauna que habita, en las 17,000 has. que se pretenden inundar; d) daños a la salud que provocaría el embalse a la población que viviría en las inmediaciones del embalse, e) daños a dos regiones hidrológica y costera, prioritarias en términos de su función ecológica e hidrológica, f) evaluar los impactos del embalse en el microclima y patrones de precipitación, g) evaluar emisión de gases de invernadero de la presa por la descomposición de la materia orgánica, h) evaluar la imposibilidad de restaurar y mejorar los modos de vida de la población desplazada, i) evaluar la violación a los derechos humanos de 25,000 habitantes que serán afectados directa e indirectamente por la obra.

Advierte que el instrumento de evaluación del impacto ambiental no considera las afectaciones sociales (en su sentido amplio), ya que no existe un instrumento equivalente que evalúe los impactos sociales, culturales y económicos en la población afectada por la construcción de proyectos hidroeléctricos, por lo que propone crear un mecanismo de evaluación social para el caso específico, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Consejo Nacional de Población, que propicie la consulta y participación de la población en la toma de decisiones sobre proyectos de interés público. Además de que resulta recomendable la instalación de una comisión interinstitucional y ciudadana, donde estén representados los afectados, las organizaciones sociales y civiles, para propiciar el diálogo y la solución pacífica del problema, con el fin de establecer un mecanismo para la resolución de los conflictos suscitados por la construcción de la presa.

En agosto de 2005, en una visita a la sierra de Guerrero para poner en marcha un programa de electrificación a zonas marginadas, el consultor del Banco Mundial en México, Luis Geng, aseguró que las presas hidroeléctricas como La Parota representan un alto costo ecológico y económico, porque afecta la flora y desplazan fauna y grupos sociales, a diferencia de la electrificación a partir de la energía renovable que "es más limpia, sustentable con el desarrollo, no se agota y genera más electricidad que la red convencional". Calificó la construcción de presas cómo La Parota, como proyectos muy caros, su construcción requiere de varios años, daña el entorno ecológico y provocan el

desplazamiento de grupos sociales y faunav.

Ello coincidía con lo señalado en distintos foros por el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) y por la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), en su

análisis de la situación de los derechos humanos en el caso del proyecto hidroeléctrico La Parota, mismos que fueron presentados a los relatores de la ONU, y que en materia ambiental destacaban que la Manifestación de Impacto Ambiental presentada por la CFE no evalúa el impacto de la construcción de la megapresa, sobre todo en su daño a la salud pública, ni en la calidad del agua del río ni del embalse; no evalúa los riesgos sísmicos que puede causar; además de que existe una falta de evaluación de los daños irreversibles que la presa causará a la cuenca del río y a todo el sistema hidrológico del área; asimismo la autorización para construir La Parota es ilegal pues el proyecto afectará negativamente a especies endémicas, en peligro de extinción y amenazadas.

Por lo que su afectación irá más allá del embalse de la presa, como lo detalló el doctor en recursos silvícolas, ex delegado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales en Guerrero, y asesor en medio ambiente de la fracción parlamentaria del PRD en la Cámara de Diputados, Octavio Klimek, quien afirmó que si se hace la presa La Parota, el río Papagayo va a dejar de ser río, porque debido a las necesidades de generación eléctrica, el caudal sería muy grande sólo durante cuatro horas al día, y casi nada las 20 horas restantes. Para mitigar este problema se planeó la construcción de una presa reguladora, en Los Hilamos, pero no es suficiente para mantener el caudal regular del río. También, dijo, se afectarían las playas de Acapulco cercanas a la desembocadura del río Papagayo, porque la arena y sedimentos se quedarían en la cortina de la presa, y bajaría la pesca aguas abajo y en el mar, porque dejarían de llegar los nutrientes que normalmente lleva el río. Asimismo, descalificó la aprobación de la Manifestación de Impacto Ambiental que hizo en 2004 la Dirección General de Impacto Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Dijo que el estudio de impacto ambiental fue superficial y poco serio.vi

Sin embargo están también otras voces como las de Gabriel Quadri de la Torre, uno de los teóricos importantes de la economía ambiental para quien “el desarrollo económico y la protección ambiental no están reñidos, sin embargo, en México es una relación ácida e incomprendida y tensada por desencuentros crispados en torno a proyectos de infraestructura, en donde se esgrimen argumentos técnicos, pero también, donde en ocasiones se dirimen ideologías e intereses contantes y sonantes. La disputa se desenvuelve a través de cauces técnicos, políticos, y cada vez más, jurídicos. La legislación está siendo puesta a prueba en materia administrativa, civil y penal, por organizaciones de abogados ambientalistas en una nueva frontera de activismo judicial. En algunos episodios, los opositores a los proyectos incluso han llegado a la

movilización política y a la violencia física. La Parota es un caso actual en que convergen estos ingredientes. Y es una pena. La Parota constituye un proyecto en principio sugerente de energía renovable…La Parota afecta poco a la biodiversidad, a poblaciones asentadas, y a la red hidrográfica o de ríos tributarios. En todo caso, una buena presa contempla llevar a cabo importantes medidas de mitigación y compensación… La Parota prueba que en México, el desarrollo económico y la protección ambiental siguen en pugna. Todos perdemosvii

Sin embargo en esta consideración se pasa por alto que en materia ambiental y en materia de derechos humanos una "poca afectación" resulta mucho. Además de que se da por hecho la efectividad de las medidas de compensación y mitigación y se omite la reflexión de que éstas tendrán que estar a cargo de un Estado que ha mostrado poca eficiencia en este rubro, y prueba de ello es que gran parte del fortalecimiento en el movimiento, ha sido la historia de desaciertos por parte de la autoridad en la atención a los reubicados por otros proyectos. En torno al excesivo activismo político de los grupos opositores, que el Estado ha tratado de satanizar, los datos presentados dejan claro que el movimiento de la CECOP y su vinculación con otros grupos ambientalistas y de derechos humanos, no es producto de un fundamentalismo doctrinario, sino más bien de una respuesta frente a un capitalismo depredador, en donde el desarrollo ambiental y el beneficio económico no deben estar reñidos. Para ellos la ganancia esta primero que todo.

Así que la determinación de vincular su lucha por el territorio a la defensa del medio ambiente, ha permitido a estos comuneros y ejidatarios, que pasen a formar parte de una quinta generación de campesinos ecologistas, cuya caracterización propuso Bartra.

Independientemente del cauce definitivo que tenga el proyecto la Parota, el accionar de la CECOP es una ganancia en materia de organización política para Guerrero, que muestra la capacidad de un grupo de campesinos y organizaciones sociales de trabajar y reflexionar más allá de su espacio territorial, en una dinámica de acción que va de lo local a lo global y de lo global a lo local. Este es sin duda un movimiento importante que abre la participación social en Guerrero del siglo XXI.

Consideraciones finales

Los conflictos ambientales descritos son sólo una muestra de los alcances que ha tenido a veces la lucha organizada de los ciudadanos, quienes dispuestos en hacer valer sus derechos deciden instrumentar acciones para enfrentar proyectos que consideran de graves consecuencias ecológicas.

Habrá de señalarse que en su accionar estos movimientos ciudadanos están generando procesos de discusión y reflexión que sin duda los acercan a la "conciencia democrática" propuesta por Wences Reza cuando hablaba del proceso de accionar colectivo en la defensa de los derechos humanos que va acercando a los sujetos a mirarse como titulares de derechos frente al estado.

También abona a la propuesta hecha por Wences Reza y Quintero Romero en el 2009 cuando elaboraron un trabajo para mostrar como en Guerrero si bien existe un rezago económico que pudiera estar reduciendo las posibilidades de un desarrollo más equitativo para la región, las mismas condiciones de marginación han ido gestando una cultura de la resistencia que ha contribuido a nuevas formas de participación, que sin duda se relacionan con avances importantes en el desarrollo político de la entidad.

NOTAS

---

i Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011. Gobierno del Estado de Guerrero. Zeferino Torreblanca Galindo Compromisos por cumplir.

ii Delgadillo Macías Javier. 2006. **Enfoque Territorial para el desarrollo rural en México.**

iii Artículo publicado por Magali Tirel Repitiendo la misma historia autoritaria: La Parota en la Jornada el 27 de marzo de 2006.

iv El Tribunal Latinoamericano del Agua es una instancia internacional, autónoma e independiente, de justicia ambiental, creada con el fin de contribuir a solucionar conflictos relacionados con los sistemas hídricos en América Latina. Esta instancia fundamenta su actuación en principios de convivencia con la naturaleza, respeto a la dignidad humana y la solidaridad entre personas y organizaciones para la protección de los sistemas hídricos en Latinoamérica. Es una plataforma para la búsqueda de solución a los conflictos hídricos que suma sus esfuerzos a los que realizan los ciudadanos en otras instancias, administrativas o judiciales, en defensa del ambiente y la protección del Agua (http://www.tragua.com/es/).

v Crónica de la información reseñada en el Periódico El Financiero el 23 de agosto de 2005 p.4

vi Periódico el Sur 19 de enero de 2008

vii Artículo de opinión publicado por Gabriel Quadri en el Periódico El Economista el 30 de julio 2006.

BIBLIOGRAFIA:

Bartra, Armando, 2000. **Guerrero bronco. Campesinos, ciudadanos y guerrilleros en la Costa Grande** .Ediciones Era, México.

Camacho, Jimena, 2004. **Lumbre en el Monte. La historia de Rodolfo Montiel y la lucha de los campesinos de Guerrero**. Itaca, La Jornada Ediciones. México.

Delgadillo Macías Javier. 2006. **Enfoque Territorial para el desarrollo rural en México.** México. El Colegio de Tlaxcala, CRIM de la UNAM y la UCDR/Universidad Autónoma de Guerrero. México

Quintero Romero Dulce María, 2002. **José Francisco Ruiz Massieu y el periodismo en Acapulco.** Gobierno del Estado de Guerrero. México

Quintero Romero Dulce María 2008. **De una cultura de la Resistencia a una cultura de la Participación política y democrática en Guerrero, basada en los derechos humanos**. Tesis para obtener el grado de Doctor en Desarrollo Regional. Universidad Autónoma de Guerrero.

Quintero Romero Dulce María, 2009. *La lucha contra la hidroeléctrica La Parota: un*

movimiento social contemporáneo, en América Rodríguez, José Luis Rosas y Dulce Quintero (Coordinadores), **Los retos del desarrollo en Acapulco**. Unidad de Ciencias de Desarrollo Regional. UAG. México

Tirel Magali, Repitiendo la misma historia autoritaria: La Parota http://www.jornada.unam.mx/2006/03/27/eco-e.html

Wences Rosalio y Dulce Quintero 2006. *Territorio y Resistencia Política en el estado de Guerrero***, e**n Delgadillo Macías Javier. (Compilado). **Enfoque Territorial para el desarrollo rural en México.** México. El Colegio de Tlaxcala, CRIM de la UNAM y la UCDR/Universidad Autónoma de Guerrero.

Mesa 6: Participación de las OSC en Políticas Públicas

Aspectos teórico-metodológicos para el estudio de la acción colectiva y la participación social en la formación de la agenda y las políticas públicas.

Miguel R. González Ibarra

Desde hace varias décadas la literatura especializada en el estudio de la acción colectiva y de las políticas públicas ha estado interesada por conocer las relaciones entre el Estado y la sociedad. El énfasis explicativo a las variables políticas vino a otorgar gradualmente un carácter racional a la acción de los movimientos sociales, considerándolos como agentes (actores) de cambio político frente a determinantes de tipo estructural en el sistema político.

Una de las teorías que ha alcanzado mayor reconocimiento es la de la estructura de oportunidades políticas. En lo general, esta propuesta advierte la incidencia de determinadas propiedades de instituciones (formales) sobre la actividad, identidad y estructura organizativa de los movimientos sociales. Estos aspectos se articulan con los estudios de políticas públicas, en específico con la formación de la agenda política, en la medida en que se desea conocer los elementos que motivan la movilización social por espacios específicos del régimen político (institucional y de gobierno), y en la manera en que se atiende un problema público en el marco de la naturaleza y desenlace de un conflicto.

El objetivo de este trabajo es revisar, en primer lugar, conceptos básicos sobre el régimen y el sistema político, a fin de comprender un marco más amplio donde se desarrolla la actividad sociopolítica de actores y movimientos sociales. En segundo lugar, ubicar la discusión sobre el estudio de los movimientos sociales y las políticas públicas, en particular las referencias analíticas relacionadas con la estructura de oportunidades políticas y el estudio de la agenda política o de gobierno. En este punto se reconoce a los movimientos sociales como actores políticos con base en las oportunidades políticas y en la interacción que tienen con élites políticas, especialmente en actividades de tipo electoral y partidista, así como en la interlocución con autoridades y el desarrollo de políticas públicas.

En tercer lugar, y para conocer las capacidades y/o limitaciones de la movilización social, se proponen una serie de categorías y consideraciones para analizar los recursos, las alianzas y las estrategias utilizadas de los movimientos con otros actores sociales y políticos para agilizar las demandas y promover temas hacia los espacios de decisión involucrados en la formación de la agenda de gobierno. No está de más indicar que no se trata de hacer una exposición exhaustiva, sino proponer algunas categorías analíticas para explorar empíricamente la acción colectiva y los procesos de participación social en determinados contextos, actores y temas.

Aspectos del régimen y sistema político

Desde una visión general, la expresión sistema político se refiere al conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca. La noción también se identifica con aquellas interacciones e instituciones sociales mediante las cuales una sociedad determinada toma decisiones que se consideran vinculantes la mayor parte del tiempo (Bobbio, 1988, p. 1464). Norberto Bobbio, opina que el mismo significado de *sistema* evoca la imagen de un conjunto de la sociedad como método envolvente de comportamiento compuesto por una serie de subsistemas menos extensos como el político, cultural y económico. Lo que distingue a un sistema político es su grado de comportamiento o de interacciones sociales e institucionales; de aquí que sus elementos constitutivos puedan variar en razón de las mismas interacciones, así como de la toma de decisiones políticas y su ejecución (*Ibídem*).

En el funcionamiento del sistema político toman parte los órganos del Estado y la articulación institucional de los distintos actores existentes (Iglesia, sindicatos, organizaciones sociales, privadas, civiles, asociativas, entre otras) en una sociedad determinada, donde el sistema tiene como propósito mitigar tensiones y atender los conflictos que surgen en la misma. En este sentido, el sistema político puede ser determinado como un universo donde existe el conflicto, pero también donde se da la integración permanente.

Ahora bien, la manera en que los actores en el sistema se vinculan, intercambian y se influyen recíprocamente tiene que ver con la formación del régimen y del poder estatal. Mientras la noción de *sistema* se ubica como el conjunto articulado de las relaciones de poder realmente existentes en una sociedad; por *régimen*, entendemos al conjunto articulado de instituciones jurídicas que norman y regulan la distribución y el ejercicio de poder estatal como la lucha por conquistarlo. Luís Aguilar, asevera que la noción de Estado constituye la conexión orgánica entre régimen y sistema, del poder legalizado y del poder fáctico. El Estado como sistema político, subraya la

materialidad social del poder; y el Estado como régimen, indica la formalidad del poder social y de sus raíces (*Cfr*., Aguilar, L., 1984, p. 205).

Un elemento que permite destacar los rasgos esenciales de un régimen político y que nos indica su tipo, es la forma de lucha y los mecanismos de acceso al poder. Los modos de conquistar y mantener el poder dependen de las condiciones sociales y políticas existentes de la lucha por éste. Así, se puede hablar de regímenes autoritarios y regímenes democráticos. Mientras los primeros se caracterizan por la falta de reglas y libertad en las organizaciones que forman el sistema político, la restricción de la oposición política, escaso pluralismo y autonomía de partidos y una reducida (como controlada) participación de grupos sociales en el diseño de políticas públicas; los segundos, se distinguen por una cierta competencia política, existencia de oposición, sufragio universal y otras formas de inclusión de la participación social en lo público que dan origen a una mayor competencia y representación política (*Crf*., Dahl, R., 1989, p.17-18).

Algunos estudios de política comparada han dedicado sus esfuerzos a comprender procesos de cambio político y democratización registrados en algunos países. Guillermo O´Donnell ha afirmado que la transición de un régimen autoritario a uno democrático, supone un cambio en el conjunto de arreglos institucionales y en las prácticas políticas definidas y controladas por la élite en el poder, así como el establecimiento de acuerdos en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se sometan a la discusión, estén garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana. De otro modo, O´Donnnel, acota con el término "liberalización política" a la apertura de espacios en un régimen autoritario que permita la rearticulación de fuerzas y recursos políticos, así como la redefinición de las reglas políticas existentes (*Cfr*., O'Donnell, G., *Et. Al.*, 1988, p. 21-22)

Uno de los elementos vitales del sistema político, y por consecuencia de los procesos de apertura y democratización, lo constituye el sistema electoral como un espacio donde se configuran relaciones políticas e institucionales con las distintas fuerzas y grupos civiles existentes en la sociedad. Los partidos políticos son actores fundamentales en el desarrollo de los regímenes democráticos, ya que estructuran y transmiten a la opinión pública como a los poderes constituidos (gobierno, parlamento y justicia) las demandas ciudadanas; y contribuyen a la formación de élites y legitimación del propio régimen político. Giovanni Sartori concluye que los partidos políticos son las únicas organizaciones (constituidas y formales) que operan en el sistema electoral; este último espacio se considera como un elemento constituyente de los

partidos que hace posible la interrelación y el intercambio político organizado de una sociedad (*Cfr.*, Sartori, G., 1980, p. 53-60).

Ahora bien, en un régimen democrático, el sistema electoral y el sistema de partidos adquieren una función de legitimación y de representación política. Ambos, constituyen elementos centrales para la formación de la voluntad de los ciudadanos en una determinada sociedad política bajo esta forma de gobierno. Pedro Medellín argumenta que los tipos de regímenes políticos determinan las formas (institucionales) y los modos (culturales) a través de las cuales las sociedades se gobiernan. En el primer caso, se establecen los lazos de pertenencia que deben regir las relaciones entre el gobernante, el aparato de gobierno y su acción con los gobernados. En el segundo, los lazos de pertenencia están definidos por las relaciones de exterioridad, trascendencia y unicidad que caracteriza las relaciones entre el gobernante y el gobierno (*Cfr*., Medellín, P., 2004, p.15).

Una de las relaciones concretas que desarrollan los partidos políticos dentro del sistema político tiene que ver con el ámbito de los grupos y organizaciones que representan. Si bien los partidos cumplen una función de intermediación y fungen como "correas de transmisión" de los problemas sociales que se consideran sujetos a definición pública y política en las agendas de las diferentes instituciones políticas, coexisten formas de movilización no institucionalizadas que impulsan o demandan cambios en el sistema político, y que lo hacen a través de estrategias no convencionales de participación política como la actividad de los movimientos sociales.

Acción colectiva y movimientos sociales

Inicialmente, y para indagar en los elementos que explican la acción colectiva y los movimientos sociales, retomaremos los planteamientos de Alberto Melucci y Sydney Tarrow, procedentes de los enfoques teóricos que aluden a la identidad y la movilización de recursos, respectivamente. De acuerdo con Melucci, la acción colectiva puede ser considerada como el resultado de intenciones, recursos y límites, con una orientación construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones. En este sentido, no puede ser entendida como un simple efecto de las condiciones estructurales o de expresiones de valores y creencias.

Cada vez que un número determinado de individuos aparecen actuando colectivamente, se está en presencia de un sistema de acción multipolar. El cual puede definirse a partir de considerar que la acción colectiva no es un fenómeno empírico y unitario, sino un hecho que debe ser explicado a partir de los eventos en los que actúan colectivamente los individuos, y donde se presentan diferentes orientaciones, involucran a múltiples actores e implican un sistema de oportunidades y

restricciones que moldean sus relaciones (*Cfr.*, Melucci, A., 1991, 358).

Siguiendo con Melucci, los actores colectivos producen la acción colectiva en la medida en que son capaces de definirse a sí mismos y al campo de su acción (relaciones con otros actores, disponibilidad de recursos, oportunidades, limitaciones). La definición que construye el actor no es lineal, sino que es producida por interacciones y negociaciones e incluso orientaciones opuestas. Los actores crean un "nosotros" colectivo (más o menos estable e integrado con el tipo de acción) compartiendo tres clases de orientaciones: por un lado, las relacionadas con los objetivos; por otro, las referidas a los medios y posibilidades de acción, así como aquellas que involucran al ambiente o campo en que tiene lugar dicha actividad (*Ibídem*, p. 359).

Con base en las tres orientaciones, intrínsecamente relacionadas, Melucci concluye que los actores colectivos producen un sistema de acción multipolar en el que se organiza la acción colectiva.. Fines, medios y ambiente, continuamente generan posibilidades de tensión en la medida de que una de ellas no se adecua o es relativamente congruente con la acción general. Los actores colectivos no sólo negocian y renegocian a lo largo del tiempo, sino que las funciones de liderazgo y organizativas representan elementos cruciales para la permanencia de la acción colectiva.

Así que, cuando se observan fenómenos colectivos (movilizaciones, protestas, actos de violencia), generalmente la atención se centra sobre los aspectos más visibles de la acción, no obstante, estos aspectos son manifestaciones de un proceso que tiene que ver con el sistema de acción multipolar. Los fenómenos colectivos no podrían operar sin la capacidad del actor para percibirlos e integrarlos en un sistema de interacción, negociación e intercambio de las orientaciones (Melucci, *Op. Cit.*, p. 360-361).

Melucci define que un movimiento social es siempre un sistema integrado de acción en el que convergen, de manera más o menos estable, diferentes significados, fines, formas de solidaridad y organización. Si bien, el concepto de movimiento social ha venido replanteándose en un sentido descriptivo, es posible acotar una definición en el sentido de que un movimiento social abarca tres dimensiones: la solidaridad, la presencia de un conflicto y la ruptura de los límites de compatibilidad de un sistema al que los actores involucrados se refieren.

Sidney Tarrow, desde otra perspectiva, indica que un movimiento social puede identificarse como aquellos *desafíos colectivos* planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las élites, los oponentes y las autoridades. Estos

desafíos regularmente implican una confrontación y el cuestionamiento del orden social. Su definición contiene cuatro propiedades empíricas que a continuación se sintetizan (*Cfr*., Tarrow, S., 1997, 21).

Los movimientos se plantean como desafíos a través de una acción directa disruptiva contra las élites, las autoridades u otros grupos o códigos culturales. Esta disrupción puede ser pública, adoptar la forma de resistencia personal coordinada o de reafirmación colectiva de nuevos valores. Además, los desafíos colectivos suelen distinguirse por la interrupción, la obstrucción o la introducción de incertidumbre en las actividades de otros. Los movimientos recurren al desafío colectivo para convertirse en el punto focal de sus seguidores y atraer la atención de sus oponentes y de terceras partes (Tarrow, *Ibíd*., p. 23).

Tarrow también establece que en la base de las acciones colectivas se encuentran intereses y valores comunes o solapados entre sí. La gente, "no arriesga el pellejo" ni sacrifica el tiempo en las actividades de los movimientos sociales a menos que crea tener una buena razón para hacerlo, y un objetivo común no es suficiente, pero es una buena razón. Dicho objetivo no necesariamente es material, de hecho el aspecto político-ideológico, así como lo simbólico y cultural cada vez es más frecuente en los movimientos sociales contemporáneos.

Siguiendo con Tarrow, la solidaridad se interpreta como el reconocimiento de una comunidad de intereses, lo que traduce el movimiento potencial en una acción colectiva. Los responsables de la movilización del consenso desempeñan un importante papel en la estimulación del mismo (*Ibíd*., p. 23). Es decir, una de las actividades sobresalientes de los líderes de un movimiento es enaltecer, reiterar, sobredimensionar esos intereses comunes, que permiten el consenso y facilitan la consecución de los objetivos planteados. También se alude a que un episodio de confrontación sólo se convierte en un movimiento social a merced del mantenimiento de la actividad colectiva frente a los antagonistas. Los objetivos comunes, la identidad colectiva y un desafío identificable contribuyen a ello y debe resaltarse la importancia de la organización como un recurso colectivo.

Con base en las aportaciones de Melucci y Tarrow, se puede deducir que los movimientos sociales son formas específicas de acción colectiva que responden a dos condiciones: *1*) son siempre expresión de un conflicto social (y no sólo de respuestas a una crisis), es decir, son expresión de la oposición entre al menos dos actores por la apropiación o el control de los recursos que ambos valoran; y *2*) tienden a provocar una ruptura de los límites de compatibilidad del sistema dentro del cual se hallan situados, es decir, normas o reglas de procedimiento en el

caso de un sistema organizativo o de un sistema político, y de formas de apropiación o de distribución de los recursos sociales, en el caso de un modo de producción.

Una tipología de los movimientos sociales se recupera de la propuesta de Melucci en el sentido de que: son *reivindicativos* si se ubican en el nivel de la organización social y luchan contra el poder que garantiza las normas y roles, y tienden hacia la distribución de los recursos, así como a la redefinición de roles; son *políticos*, en la medida en que se orientan a la transformación de los canales de participación política o para desplazar las relaciones de fuerza en los procesos de decisión, y se encaminan a atacar las relaciones de fuerza; y finalmente, son *movimientos de clase*, cuando su acción va dirigida a la participación y la reorientación de los medios de producción social (Melucci, 1986, p. 21).

Ahora bien, de la misma forma que se han presentado enfoques sobre la definición de movimiento social, existen algunas referencias que sugieren situar la presencia de diversos fenómenos de organización y acción colectiva con base en los procesos de desarrollo económico y grado de urbanización alcanzada en los sistemas políticos. En este sentido, un tipo específico de movimiento social se refiere a los Movimientos Urbanos Populares (MUP´s), los cuales se distinguen a partir no sólo de las características que hemos identificado de los movimientos, sino por su activismo en protestas, marchas y acciones de confrontación con el Estado desarrolladas en las grandes ciudades urbanas.

Específicamente, los MUP´s se pueden comprender como aquellas acciones de distintos sectores sociales realizadas alrededor de demandas muy diversas como las peticiones para recursos de infraestructura urbana, vivienda, democracia participativa, entre otras; así como acciones que se distribuyen en diferentes espacios geográficos con demandas y objetivos poco similares entre sí (*Cfr*., Bolos S., 1999, p. 154-162). Si bien la categoría de *movimiento urbano* se caracteriza por la presencia de grupos que se organizan para obtener reivindicaciones pero que no logran ampliar su ámbito de acción más allá de los problemas a los que atienden, los *movimientos sociales urbanos o populares* presentan, por su parte, la capacidad de proponer modelos alternativos de sociedad contrapuestos al orden existente.

Los MUP´s, en gran medida, están soportados por organizaciones producto del tejido social, así como redes sociales de solidaridad, intercambio y reciprocidad mutua. Las *redes* son "mecanismos de ayuda mutua basados en la reciprocidad, que se renuevan y modifican al generarse nuevas afinidades y lealtades entre los pobladores que conviven en el mismo

asentamiento y comparten carencias, problemas y desventajas semejantes (Cfr., Farrera A., J., 1994, p. 165-227)."

Concretamente, las redes se enlazan con las instituciones administrativas y políticas del país a través de un esquema de relación denominado *clientelismo urbano*: las nacientes formas organizativas (espontáneas) son cooptadas y dirigidas por líderes que se vinculan con ellas a través de lazos interpersonales, sin que intervenga en un primer momento alguna organización partidaria, formal o corporativa. Por otro lado, "estas organizaciones surgen para la consecución de demandas urbanas que poseen o tienen poder sobre los bienes, y los clientes son los pobladores que de manera práctica y calculada se dejan *instrumentalizar* (Farrera, *Ibídem*, p. 166)."

En el contexto de un régimen democrático (*Cfr*., Dahl, R., 1989, p. 17-18), la participación de los movimientos sociales urbanos (o bien de las organizaciones que integran la acción-movilización) se acota no sólo respecto a las características, organización y normas jurídicas existentes del régimen, sino en razón de las estrategias de acción que asumen los actores o fuerzas sociales y políticas en el sistema político. Por el contrario, en un régimen autoritario, la participación es estimulada desde arriba (lo estatal) hacia las organizaciones (lo social) determinando funciones de control social y político; además, promueve legitimidad y consenso a la acción gubernamental y a las organizaciones sociales como políticas que buscan dar cauce y resolver sus necesidades o demandas (Véase *Anexo 1*).

En este orden, se comprende al concepto de *participación* como una actividad que realizan algunos miembros de la sociedad (en este caso actores colectivos y movimientos sociales urbanos) en relación con el Estado o con las condiciones que éste sustenta. También puede percibirse como una actividad individual y colectiva, pero que persigue fines colectivos; es también, una serie de acciones que se llevan a cabo dentro de o con respecto al ámbito político, comprendiendo por éste los asuntos de interés general y usualmente regulados por el Estado; finalmente, constituye una actividad con repercusiones sociales que revela intencionalidad, grado de conciencia y capacidad de transformación (*Cfr*., Álvarez L., 1997, p. 17-25).

Algunas dimensiones analíticas que se han explorado sobre la noción de participación, sugieren la necesidad de establecer ciertos criterios empíricos como referente para analizar la relación que se da entre la acción colectiva y sus estrategias respecto al Estado. Así, se pueden distinguir tres modalidades para el estudio de la participación:

10) *participación social* o c*orporativa*, la cual se sitúa como el espacio donde los actores se relacionan con procesos de cambio y, por lo tanto, se involucran en los asuntos públicos de forma colectiva y en un ambiente donde existe el conflicto;
11) *participación comunitaria*, donde la relación con el Estado es de forma asistencial y guiada por los ciudadanos (en apariencia) con el fin de solventar sus necesidades, y en general su nivel de vida; y
12) *participación política*, donde el escenario es el terreno de la democracia y el lugar de expresión de las organizaciones e individuos como sujetos políticos que tienden a buscar no sólo la ciudadanía, sino a luchar y organizarse en lo público con el fin de obtener una mejor distribución y ejercicio del poder en la sociedad (Cfr., Sánchez M., C., 1993, p. 326-331; Álvarez, L., *Ibídem*).

En síntesis, los objetivos de la participación de los movimientos sociales (y en específico de los urbanos) varían con relación a los niveles y ámbitos en los que recaiga la misma, así como al carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y órganos públicos de representación. Por otro lado, se considera que dependiendo del tipo de participación que adopten las acciones colectivas, se puede identificar si su relación e influencia tiende hacia lo político (ámbito de decisiones y del poder como tal), o bien, hacia lo que se conoce como gestión pública (ámbito de la generación y concesión de bienes y/o servicios públicos).

Políticas públicas y agenda de gobierno

El estudio sobre la relación de los movimientos sociales con la agenda política se vincula con los estudios de política pública, en particular con la definición de problemas públicos. Los estudios de políticas públicas surgen como campo de investigación a partir de los trabajos de Harold Lasswell entre 1951 y 1971. Desde entonces comprender la acción de gobierno y social como un proceso resultante de un entramado institucional y de un conjunto de actores con diferentes intereses en la deliberación y atención de los problemas, ha dado origen a diversos análisis y complejas interpretaciones.

Aunque en la actualidad existe una cantidad abundante de referencias teóricas, el término puede entenderse más como una variable dependiente que como un concepto en la medida en que para algunos significara un curso de acción y para otros sólo una parte de un proceso más general. William Jenkins dice que la política pública es “un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para

alcanzarlas (Jenkins, Mimeo, p. 15)."

En efecto, las políticas públicas forman parte de una serie de acciones gubernamentales, es decir, de actividades del Estado que se materializan en la administración pública como decisiones que se toman en condiciones específicas. Las políticas públicas se integran de tres fases: la estructuración, la definición y la instrumentación. La primera, abarca aquellos elementos que van a ser considerados para determinar si un problema es público y objeto de atención gubernamental. La definición constituye el momento de incorporación del problema a la agenda para su deliberación formal. Esta incorporación trata aspectos relacionados con la definición del problema y su solución (técnico-científico o social) que se proporcione por parte de los tomadores de decisiones. La instrumentación refiere al momento en el que se decide cómo planear y qué actores impulsarán el proceso en el marco de un seguimiento y evaluación permanente para determinar si la decisión atiende el problema o éste se reconsidera en la agenda política.

Con respecto al concepto de *agenda*, este suele generalizarse en la literatura como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción (*Cfr*., Aguilar, L., 2001, p. 29-30). Sin embargo, Roger Cobb y Charles Elder, expertos en el tema, plantean que la agenda está conformada por demandas que los formuladores de las políticas han seleccionado con respecto a las cuales se sienten obligados a actuar. Además, coinciden en que la agenda es un proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria y formal por las autoridades públicas (*Cfr*., Cobb R., *Et. Al*., 1983, p. 126).

En la literatura disponible es posible ubicar tres tipos de agendas agrupadas en tres líneas de investigación: agenda política, agenda pública y agenda de los medios de comunicación. La primera línea se identifica como el establecimiento de la agenda del público (*public agenda-setting*), la cual se centra en el efecto del proceso por el que los medios de comunicación condicionan las percepciones de la opinión pública sobre la relevancia de los diferentes problemas sociales. La segunda línea, se conoce como el establecimiento de la agenda política (*policy agenda-setting*), que estudia de qué forma los medios condicionan las percepciones de un sector específico de la sociedad. La tercera línea, refiere a la construcción de la agenda (*agenda building*), la cual postula identificar quién y cómo se determinan las agendas; es decir, se intenta explicar su génesis.

Coincidiendo con Luis Aguilar, al plantear que los nexos e interconexiones entre la agenda pública, la agenda de los medios de comunicación y la agenda política son propios de las relaciones entre la sociedad y el Estado. Además de considerar que "hay una agenda del público, es decir, del sistema político, que puede preceder a la agenda de gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que puede empatar con la del gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado (*Ibídem*., p. 31)." No obstante, Roger Cobb, Jennie Keith-Ross y Marc Howard Ross distinguen dos tipos de agendas: la primera la denominan sistémica, pública o constitucional; y la segunda, institucional, formal o política. La *agenda pública*, está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad de gobierno. La *agenda institucional*, es definida como: "el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones […] cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional (Cobb, R., Ross, J., Ross, M., 1976, p. 126-138)."

El planteamiento anterior, advierte que la naturaleza y dinámica de las dos agendas es diversa y desigual. Hay que subrayar que Cobb y Elder acotan que: "la agenda sistémica siempre será más abstracta, general y más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada […] las prioridades de la agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales […] pueden existir discrepancias […] entre mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agenda, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político (*Ibídem*, p. 126)."

Del mismo modo, los autores antes referidos argumentan que un asunto (promovido por grupos, organizaciones o movimientos sociales) para que tenga acceso a la agenda, necesita cumplir con tres características: *1*) que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público; *2*) que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción; y, *3*) que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental (*Ibídem*, 115). En esta propuesta se ubican tres trayectorias que siguen los asuntos en términos de su iniciación, especificación, expansión y entrada del problema, y establecen tres patrones según las cuales los actores principales se ubiquen dentro o fuera del gobierno y según el grado en que se solicite el apoyo de los ciudadanos, de los servidores públicos y de los medios

de comunicación. Las trayectorias son la *movilización*, el *acceso interno* y la *iniciativa externa*.

La trayectoria de *movilización*, indica que la movilización de la iniciativa corresponde exclusivamente a un líder político y en él se pueden diferenciar cuatro momentos que también se dan, aunque con diferencias, en los otros modelos: iniciación, especificación, expansión e ingreso. La iniciación de un problema o tema, alude al anuncio hecho por algún líder político comprometiéndose con un nuevo programa o política, y poniendo su propia figura como garantía de la justicia y éxito del proyecto. La *especificación*, indica que una vez lanzada la propuesta, los antecedentes generales entregados en el primer momento comienzan a delimitarse conjuntamente con la búsqueda de legitimidad a través del apoyo ciudadano. La *expansión* de un tema, se presenta a través del intento por parte de los grupos particulares (por ejemplo: movimientos sociales) que se adhieren a la iniciativa, para captar participantes adicionales, mostrando el modo cómo el programa es relevante para ellos. En este proceso el uso de símbolos y el lenguaje utilizado para la difusión del tema son ciertamente relevantes para ganar públicos y llamar la atención del caso. Los medios masivos representan una parte importante en la determinación del éxito de la expansión, aunque generalmente no son los iniciadores de ella. El uso de los medios y la relevancia pública que éstos atribuyan a un tema, puede aumentar o contribuir a disminuir la expansión y el éxito inicial antes de enfocarse en un asunto. La expansión se alimenta a sí misma y su crecimiento tiende a asemejarse al de una "bola de nieve en descenso" (*Cfr*., Murray, E., 1964, p. 1-11)."

Respecto al *ingreso*, este punto ilustra los dilemas de la dirección que toma el asunto de la agenda formal a la agenda pública. Se trata de que una porción importante de la población llegue a reconocer la iniciativa y pase a considerarla como un tema de relevancia pública, incluso si no coincide con el planteamiento específico del iniciador del proceso. Por su parte, la trayectoria de *acceso interno*, involucra a los actores no gubernamentales que influyen en su contenido. El primer grupo tipificado corresponde a aquellos que sin poder formal o institucional para establecer prioridades en la agenda formal, sí tienen un gran poder de facto para presionar por sus intereses. Parafraseando a los autores antes citados: si el asunto alcanza la agenda formal relativamente fácil, por la posición del grupo que lo inicia, el asunto se expande entonces hacia los grupos de identificación y atención, y posteriormente puede crear presión suficiente en quienes toman las decisiones para colocar el tema en la agenda formal.

En este caso, el público masivo no se ve envuelto de ningún modo y los iniciadores no hacen

ningún esfuerzo por poner el asunto en la agenda pública. Por el contrario, intentan mantenerlo fuera de ella. La característica esencial de esta propuesta es la entrada del tema a la agenda político-institucional con la condición primordial de no haber pasado por la agenda pública. Al igual que el modelo de iniciación, el momento clave es el compromiso público del líder con la iniciativa. Los grupos de presión pueden ser de distinto ámbito (económicos, fuerzas armadas, iglesias, entre otros actores) y, por lo tanto, su poder dentro de la sociedad de distinto origen.

Con respecto a la trayectoria de *iniciativa externa*, los autores antes referidos, indican que la sociedad civil (por ejemplo: asociaciones, iglesias, sindicatos, grupos sociales, ONG´s, entre otras) puede hacerse presente con cierta notoriedad pública donde, además de sus motivaciones particulares o corporativas, presenten interés por intervenir en las discusiones sobre temas de carácter público. Esta propuesta atribuye un papel relevante a la participación (política o social) en la medida que va estructurando con sus peculiares iniciativas y demandas una agenda ciudadana. Este ámbito es más descentralizado y de menor formalidad con respecto a la agenda formal y más cercana a la agenda pública, pero diferente de ella. A este respecto, Nuria Cunnill, dice que la diferencia de la agenda ciudadana con la pública se produce porque esta ampliación de la esfera pública parte de dos supuestos: que la sociedad pertenece al ámbito privado y que, en este sentido, es analíticamente distinguible del Estado. (*Cfr*., Cunnill, N., 1997, p. 67).

En menor o mayor medida, el poder de la agenda ciudadana se basa en una concepción fuerte de la sociedad civil con respecto al Estado, en la que se promueven sistemáticamente la participación activa de los ciudadanos en los procesos de gobierno. Dicho de otro modo, se trata de que los actores de la sociedad civil abandonen una acción política puramente defensiva e inicien una estrategia para intentar ganar espacios de poder efectivo, una esfera pública no monopolizada por el Estado. También corresponde a un proceso de democratización social que sea capaz, a su vez, de impulsar la democratización del Estado y la de su aparato burocrático (*Ibídem*, 68).

Concuerdo con Cobb, Ross y Ross, cuando exponen que a través de la trayectoria de iniciativa externa (que se aplica a la situación en que un grupo que está fuera de la estructura del gobierno), se articula lo que se considera una vulneración de intereses legítimos; es decir, se trata de hacer extensivo el interés por el asunto a un número lo suficientemente grande de otros grupos como para introducir el tema en la agenda pública. Además, se trata de crear la presión suficiente sobre quienes han de tomar decisiones para hacer que el asunto entre en la agenda formal a fin de que

se lo someta detenidamente a consideración (*Ibídem*, p. 128-130).

Es necesario matizar, que la estructuración de la agenda es posible que se evidencie con mayor fuerza en aquellas sociedades donde predominan condiciones políticas más igualitarias que en aquellas donde existen límites a la participación social. Sin embargo, el estatus de agenda formal del tema no garantiza que la decisión final de las autoridades o que la implementación de la política efectiva vaya a ser la que originalmente buscaba el grupo que lo inició. En ámbitos políticos relativamente abiertos y plurales, la relación de la agenda ciudadana con los medios de comunicación es determinante para lograr difundir no sólo los temas, sino presionar a los encargados de tomar las decisiones en las fases de deliberación. Salvo en el modelo de acceso interno y, excepcionalmente, en el modelo de movilización, la atención de los medios de comunicación se logra en el momento de la expansión del tema para tener acceso a la agenda pública con mayor fuerza por parte los grupos y movimientos sociales.

En resumen, la formación de la agenda advierte un intenso proceso sociopolítico donde intervienen variables relacionadas con la constitución de actores, la formulación de marcos de interpretación de la realidad, las relaciones de poder y el intercambio político, así como la identificación de alianzas y estrategias políticas a seguir tanto en lo social como en lo institucional. Si bien todos los temas pueden ser objeto de agenda, estos pueden ir ganando o perdiendo importancia en función de una coyuntura, local, nacional o internacional, que no siempre es controlada por los actores políticos.

La estructura de oportunidades políticas

Desde los años setentas diversos analistas en los Estados Unidos intentaban explicar porqué en diferentes momentos algunos sistemas políticos en el mundo estaban más o menos abiertos a grupos específicos. Con esta base, Peter Eisinger recurrió al término estructura de oportunidades políticas (EOP) para ayudar a explicar la variación en la "conducta del disturbio" en diferentes ciudades norteamericanas. Este hallazgo permitió a Eisinger definir que "la protesta está relacionada con la naturaleza de la estructura de oportunidad política de la ciudad" que definió como "el grado en que es probable que los grupos sean capaces de acceder al poder y manipular al sistema político." De este modo, esta fue la premisa central del modelo de análisis de los movimientos sociales que se conoce como del *proceso político* (*Cfr*., McAdam, D., 1998, 89-90).

En extenso, el planteamiento supone que los movimientos sociales dependen de su entorno exterior y especialmente de las oportunidades políticas ofrecidas por la cambiante estructura

institucional y la orientación ideológica de los detentadores del poder. Sidney Tarrow aclara que "la gente se suma a los movimientos como respuesta a las oportunidades políticas, y a continuación crea otras nuevas a través de la acción colectiva." El *cuándo*, se abren las oportunidades ayuda a entender el *por qué* y a comprender el motivo de por qué los movimientos no aparecen sólo en relación directa con el nivel de quejas de sus seguidores. Este concepto ayuda a entender cómo se difunden los movimientos, cómo se extiende la acción colectiva y cómo se forman nuevas redes. Asimismo, permite ubicar la dinámica que adquieren de pronto los movimientos y el alto potencial que logran desarrollar para convocar a la movilización y ejercer presión efectiva, e incluso su reflujo, pérdida de influencia y visibilidad política (Tarrow, *Op. Cit.*, p. 49-50).

La EOP enfatiza en las dimensiones del entorno político que ofrecen los incentivos para la participación, y que no necesariamente constituyen condiciones formales o permanentes. El concepto resalta los recursos externos que pueden ser explotados por luchadores débiles desorganizados. Los movimientos se formarán cuando los ciudadanos comunes, a veces animados y coordinados por líderes, respondan a cambios en las oportunidades que reducen los costos de la acción colectiva. Los cambios surgen de la apertura al poder, de los alineamientos del gobierno y de la disposición de aliados influyentes, así como de las divisiones dentro de las élites y entre las mismas.

El poder de los movimientos se pone de manifiesto en la medida en que los ciudadanos unen sus fuerzas para enfrentarse a las élites, a las autoridades y a sus antagonistas sociales. Su contribución es crear, coordinar y mantener esta interacción donde, además, se pueden fomentar redes y cultivar símbolos culturales a través de los cuales se estructuran relaciones sociales. Hipotéticamente, mientras más densas sean las primeras y más familiares los segundos, tanto más probable es que los movimientos permanezcan (Tarrow, *Ibíd)*.

Doug McAdam, recomienda matizar los recursos y las EOP de forma restringida para determinar su contribución relativa a la aparición y destino de los movimientos sociales. En primer lugar, alude a la necesidad de reconocer determinadas condiciones que facilitan la movilización, además de señalar que es importante clarificar el concepto diferenciando las oportunidades políticas frente a otros tipos de oportunidades (como las culturales). La propuesta de este autor es identificar aquellos procesos relacionados con: *1*) la apertura o cierre relativos del sistema político institucional; *2*) la estabilidad o inestabilidad de ese grupo amplio de alineamiento de la

élite que típicamente subyacen a la política; *3*) la presencia o ausencia de élites aliadas; y, *4*) la capacidad y la propensión del Estado a la represión (McAdam, *Op cit.*, p. 94).

Aunque estas oportunidades son identificables en el tiempo y el desarrollo de la actividad de los movimientos sociales, es poco probable que se aprovechen al máximo, debido a la falta de una infraestructura organizativa formal e informal, capaz de canalizar los procesos (Anexo 2). La variedad de significados y definiciones (marcos de interpretación) que son o no compartidos por los partidarios de los movimientos propician diferentes actitudes y propuestas para la acción política y estratégica a seguir.

Como se dijo antes, el concepto ha sido utilizado como una variable explicativa clave con respecto a dos variables dependientes: el desarrollo temporal del movimiento y los resultados de su actividad. Para evitar confusión, por un lado, es necesario señalar que los cambios presentados en la estructura legal o institucional y que conceden mayor acceso político formal a los grupos opositores, pondrán en funcionamiento el más estrecho e institucionalizado de los movimientos reformistas. McAdam dice que una vez que el movimiento se ha movilizado como respuesta a cambios concretos en las reglas de acceso, se puede esperar que este actúe para explotar esa nueva grieta (*Ibídem*). Por otra parte, el grado de participación política es puesto en relación con la estructura de oportunidades, específicamente con la flexibilidad y apertura que ofrezcan las instituciones gubernamentales. La inestabilidad que puedan presentar los alineamientos políticos tradicionales (sistema electoral y sistema de partidos) son elementos que contribuyen a incentivar la acción colectiva por otros medios. También la presencia de aliados al interior de las instituciones políticas contribuye a agilizar las posibilidades de establecer agendas políticas, negociar posiciones y lograr una cierta incidencia en la política por parte de los actores movilizados. De aquí que la EOP infiera condiciones de orden estructural como elementos claves para comprender la participación, el desempeño y las consecuencias de la movilización social. A este respecto las características del Estado, la estructura del sistema de partidos y aquellos aspectos estratégicos de la política estatal como formas de facilitación dirigidas a la acción colectiva, constituyen referencias claves para el análisis empírico. Sobre el particular, Tarrow señala que la conformación del Estado, su fuerza y estructura, ofrecen condiciones decisivas para la participación de los actores en la política institucional e incluso legislativa (Tarrow, *Op. Cit.*, p. 161-163).

En regímenes fuertes y centralizados, donde existen instrumentos relativamente eficientes para

hacer política, la participación de los actores colectivos es conducida hacia los límites del sistema político y se promueven políticas de su elección. De la política que éstos instrumenten depende en buena medida el tipo de acción que desarrollen los actores, así como los medios y las estrategias de movilización utilizadas en su relación con lo político. Además, la apertura o cerrazón que ofrecen las instituciones puede propiciar acciones colectivas encauzadas hacia vías institucionales y la negociación o, por el contrario, incentivar la protesta y la confrontación de los actores colectivos (*Cfr*., Favela G., M., 2002, p. 91-121).

En este último punto, las políticas de represión y/o facilitación que el Estado induce en la actividad de los movimientos sociales es fundamental para su permanencia y actividad. Mientras que una política represiva tiende a limitar la actividad de los actores, pero puede ofrecer otras condiciones para radicalizar la protesta, así como plantear otros objetivos no contemplados originalmente; por otro lado, una política de facilitación, puede propiciar el desarrollo de acciones colectivas dispersas, pero controladas. En ambas situaciones, es evidente que los movimientos y sus dirigentes encuentren la posibilidad de potenciar sus demandas o bien canalizar (institucionalizar) sus intereses en aquellos espacios y agendas políticas promovidas desde el Estado (Véase Anexo 1).

Tarrow dice que, en un escenario de institucionalización, la protesta ha pasado de ser esporádica a ser un elemento permanente y de legitimación en la política; la protesta y la movilización es cada vez más frecuente y abarca temas muy diversos promovidos por actores de toda procedencia y condición; la profesionalización y la institucionalización están transformando al movimiento en un instrumento más de la política convencional. Pese a esto, la actividad de los movimientos deja un espacio acumulado sobre los futuros modos de acción y organización, construcción de discursos e interacción con otros actores políticos, formación de identidades e incluso desobediencia civil (Tarrow, *Op. Cit*., p. 164-165).

Otra acotación tiene que ver con la necesidad de abundar sobre el marco legal del Estado, que es el ordenamiento que fija las reglas que rigen la convivencia y otorga la posibilidad de los derechos liberales que protegen a la ciudadanía. A este respecto, se deduce que la centralidad del régimen político es fundamental para comprender no sólo los espacios políticos en que se desenvuelven los actores (organizaciones) y movimientos sociales, sino también para ubicar el ordenamiento jurídico y normativo que define las instancias, grados y escalas en que produce y estructura el ejercicio de gobierno (*Cfr*. Medellín, 2004) .

Un último señalamiento, tiene que ver con el hecho de que para el enfoque de EOP la naturaleza de la acción colectiva es un reflejo de las condiciones estructurales de tipo socioeconómico, de tal manera que las demandas sólo tendrían incidencia en aquellas sociedades que hayan superado los conflictos materiales más urgentes. En síntesis, el enfoque pone menor énfasis en las variables relacionadas con la construcción sociopolítica de las demandas y en las alternativas que tienen los movimientos sociales al combinar viejas con nuevas demandas en sociedades con distintos niveles de desarrollo.

Participación social y agenda política: hacia un marco de análisis

Considerando los planteamientos teóricos sobre la relación entre el régimen, acción colectiva y la estructura de oportunidades políticas antes referidos, en este inciso se proponen una serie de categorías para el estudio empírico de la relación y participación de los movimientos sociales en la agenda y la política pública con base en: *1*) el reconocimiento de los temas o conflictos; *2*) los recursos y mecanismos de trabajo desarrollados por las organizaciones; *3*) el análisis de contenido en diarios de los temas y su relevancia pública; *4*) el tipo de relaciones establecidas por las organizaciones con partidos políticos; y *5*) la intervención la formulación e implementación de políticas públicas (Anexo 2, *Cuestionario de Investigación*).

1) Cuando se alude a los temas y conflictos, referimos a los momentos de producción y reproducción de las políticas públicas especificando la manera en que se desatan las tensiones al interior del proceso de estructuración. Por su naturaleza, ámbito e intensidad los conflictos constituyen el momento que marca el inicio del proceso de estructuración de la agenda. Como asevera Medellín, se trata de un componente que da cuenta del carácter orgánico y articulador de las políticas (*Ibíd.*). Pero se trata también de un proceso en que los asuntos socialmente relevantes adquieren un *status* que los hace trascender hasta alcanzar su inscripción en el conjunto de temas y preocupaciones formales de gobierno.

Una explicación más sencilla, radica en tener presente que un tema (promovido por grupos o movimientos sociales) puede llegar a considerarse como un conflicto en la medida que surge en una comunidad tras una necesidad sentida que busca el acceso a la agenda. El conflicto origina una arena política con su propia estructura, procesos políticos, élites y relaciones de grupo en la cual se lleva a cabo el debate por la atención al público y el interés de los que elaboran decisiones en la esfera política. Para investigar un tema es necesario delimitar el grado de especificidad, el significado e impacto social, así como la complejidad y procedencia categórica. Un tema puede

ser impulsado como abstracto o concreto a través del uso de símbolos referenciales y de condensación, pero la definición o características no están dadas a priori, sino que sólo se pueden vislumbrar una vez que ya se han realizado determinados actos y etapas de los actores que intervienen en su desarrollo. Estos aspectos permiten conocer la forma en que se coordina la movilización y la protesta de los actores sociales frente al Estado. Concuerdo con Cobb y Elder cuando aseveran que la expansión de un tema (o conflicto) hacia públicos más extensos está en función del tipo de asunto y de su significado social. Mientras más ambiguo sea, mientras sea socialmente significativo, mientras sea definido en la forma menos técnica, mayores serán las probabilidades de su expansión hacia un público más numeroso (*Op. Cit.*, 129-135; 151-155).

2) Con respecto a los recursos y mecanismos de trabajo generados por movimientos sociales durante la iniciación y expansión de un tema hacia públicos más extensos, se propone identificar no sólo al número de integrantes, su lugar de origen y trabajo desarrollado, sino también a los elementos materiales que hacen posible articular el trabajo interno y la coordinación social con otros grupos de apoyo político, solidaridad e intercambio durante las estrategias de presión a seguir frente al Estado. Nuevamente coincido con Cobb, Ross y Ross, cuando aluden a que los recursos utilizados, desde el gobierno y los propios movimientos, son necesarios para limitar o ampliar la discusión de un tema. Así, se pueden ubicar estrategias de bajo costo donde los actores recurren a la no confrontación debido al escaso personal, dinero y recursos materiales; por parte del gobierno, la primera estrategia es negarse a reconocer que un problema existe. También se puede contemplar a un mayor número de recursos que ligan a los actores o a la política propuesta con aspectos negativos que crean dudas en el público durante su resolución.

3) Como hemos dicho, la relevancia de los temas es crucial, pues de ella depende el contenido e ímpetu con el que éstos fluyen y logran atraer la atención gubernamental. Cuando un tema es notorio entre la sociedad, hay más incentivos para que la clase política lo atienda y sea analizado por los expertos. En este marco, el análisis de contenido es importante ya que, en el escenario externo (cuando un actor lleva un tema a la agenda gubernamental), la notoriedad de ese tema favorece su atención y puede llegar a su adopción por el Ejecutivo. Si el gobierno es el que genera la propuesta y está posicionando (o movilizando) un tema (proyecto) entre la sociedad y la iniciativa no es favorecida por los medios de comunicación, el esfuerzo probablemente será en vano. En la vertiente de acceso interior, los temas generados y negociados al interior del gobierno (Ejecutivo, Legislativo), pueden llegar a fracasar si el proyecto llega a los medios de

comunicación y la cobertura informativa se incrementa (Véase Anexo 1).

En suma, y para analizar casos empíricos, se propone investigar en diarios de cobertura nacional registrando la correlación de cada nota en los años de estudio. La información obtenida se puede clasificar con base en la variable de *movilización* en los ámbitos *institucional, político* y *social*, y con indicadores del siguiente modo:

- en el *ámbito institucional*, se revisarán aspectos como denuncias, participación en programas de gobierno, escritos, comunicados, iniciativas, participación en comités de trabajo, reuniones con funcionarios públicos, entre otras;
- en el *ámbito político*, se registrarán datos sobre conferencias, relación con partidos políticos y grupos sociales, actos, campañas de difusión, reuniones con políticos, entre otras; y
- en el *ámbito social*, se ubicarán acciones relacionadas con la confrontación con autoridades públicas, asambleas, marchas, bloqueos, enfrentamientos violentos, entre otras relacionadas con la protesta y la movilización social.

Por otra parte, con los datos obtenidos es posible graficar la secuencia de los temas, así como trazar una historia, probable, sobre su curso y dinámica durante la fase de inserción hacia la agenda y en los procesos de ejecución de las políticas públicas generadas; y reconocer otros asuntos (o conflictos) que inciden directa o indirectamente en los procesos de organización y movilización de los actores sociales e institucionales.

4) El estudio sobre la relación de organizaciones y movimientos sociales con partidos políticos es posible que tienda a reflejar sus inclinaciones no sólo políticas e institucionales, sino hasta culturales. Para que un asunto obtenga acceso a la agenda, este debe demandar el apoyo de los encargados de tomar decisiones, así como contar con seguidores para agilizar su acceso. Si bien algunos actores poseen mejores facilidades de acceso, otros tienen que movilizar mayores recursos y fomentar excelentes relaciones con los encargados de tomar decisiones, así como impulsar nexos con representantes de los partidos políticos y otros grupos políticos.

Hay que considerar que los grupos están localizados o se sitúan de forma estratégica en la estructura social y económica de la sociedad; otros, por la naturaleza de sus demandas, son objeto de una mayor estima por parte del público y, por consiguiente, pueden imponer un mayor acceso a los encargados de decisiones; asimismo, un grupo puede encontrar diferentes enlaces y respuestas de funcionarios y niveles del gobierno favoreciendo la posición de sus demandas

frente a otros grupos (*Cfr*., Cobb, R., *Ibíd.*). La relación con partidos políticos por parte de los líderes de los grupos y movimientos sociales, representa una parte importante para traducir los asuntos a puntos de agenda, así como para identificar los efectos políticos no contemplados en sus demandas iniciales.

A este respecto, Amenta y Young explican que la alianza de los movimientos sociales con partidos políticos puede reconocerse a partir de tres escenarios donde es posible ubicar la participación política, así como los efectos políticos generados en el sistema y régimen político (*Cfr.*, Amenta E., Young, M., 1999, p. 18). En primer lugar, la alianza de los movimientos con partidos puede producir cambios políticos generados en la arena electoral y en las instituciones donde los movimientos transitan de una actitud defensiva hacia una ofensiva para incursionar en la arena electoral. En segundo lugar, la movilización política independiente contribuye a la democratización de las relaciones sociales en el ámbito de la sociedad civil, así como puede recurrir a acciones legales o extralegales; muchas veces anti-partidista, con una estrategia a la defensiva, desafiando el control político, la cooperación y el clientelismo del régimen. Finalmente, y en tercer lugar, la conexión de movimientos con instancias de gobierno puede analizarse con base en la acciones de confrontación y después a través de la negociación entre autoridades y líderes; este último hecho permite identificar la creación o el rediseño de instituciones; se organiza una agenda y pueden llegar a instrumentarse políticas públicas específicas que atiendan sus demandas (Véase Anexo 2).

6) En los estudios de políticas públicas el enfoque dominante de las políticas tiene que ver con el establecimiento de la agenda, la formulación o diseño de la política, adopción, implementación y evaluación. En lo general se considera que la agenda pretende explicar porqué algunos asuntos adquieren la categoría de problemas públicos, y cómo transitan de la agenda sistémica a la agenda de gobierno; en lo particular, la formulación, estudia la configuración de opciones de políticas sobre la base del análisis de estudios prospectivos y de objetivos es decir, sobre lo que se puede y debe hacerse en razón de valores preestablecidos. La adopción analiza el proceso por medio del cual se organizan los componentes de la política a través de mecanismos de intervención pública y la configuración social deseada; la implementación, tiene que ver con los problemas a los que se enfrenta la política, así como las desviaciones que existen entre la formulación y la acción gubernamental; la evaluación, finalmente, pretende determinar cuál es el valor de la política ejecutada, así como ubicar sus

impactos y si se han cumplido los objetivos para los que fue creada.

La estructuración de los procesos por etapas es uno de los ejes centrales para la comprensión del papel de las organizaciones públicas y los actores (especialmente los movimientos sociales) en la toma de decisiones, en la ejecución de las mismas y en su evaluación; sin embargo, es necesario destacar que este proceso se observa complejo y no lineal al momento de efectuar el análisis. La descomposición por etapas es en realidad una descripción analítica que permite diferenciar las acciones de gobierno, ya que es difícil conocer con exactitud cuando comienza una y termina otra. De acuerdo con Sherry Arnstein (*Cit*., en Pacheco R., *Et. Al*., 2001, p.38) existen diversos niveles donde se puede analizar la participación ciudadana. La participación sigue una escalera ascendente, en la cual los peldaños de fondo, son los niveles en los que no existe participación, en este ámbito el gobierno manipula las demandas de grupos sociales. En los niveles intermedios (consulta, información, gestión, supervisión) existe todavía una cierta tendencia a no incluir la voz del público en la toma de decisiones; aunque la participación ciudadana se hace más efectiva, y el público asume su papel de interlocutor y consejero. En los niveles máximos (alianzas, negociaciones, poder delegado y control ciudadano), se pretende que el ciudadano tome parte en las decisiones junto con el gobernante, aunque este objetivo es en cierta medida utópico (Véase Anexo 2).

En síntesis, si bien en la literatura sobre la relación entre políticas públicas y movimientos sociales no existe una formula exacta para medir, tanto cualitativa como cuantitativamente, la participación e intervención de la participación ciudadana en la política pública, sin embargo, considero que con los elementos antes planteados es posible explorar algunos elementos que ciertamente pueden ser comunes en la actividad de las organizaciones y movimientos estudiados antes, durante y después de su interacción con el Estado. Asimismo, y en base a las propias características del actor, a sus procesos de coordinación social y política desarrollados, concluyo que es posible analizar y reconocer su potencial para establecer alianzas con el gobierno, acceder a información y consulta de los temas, así como coadyuvar a la formulación de políticas específicas, entre otros temas vinculados al intercambio y formación político-ideológica a seguir. También es posible deducir, aunque superficialmente, la actividad de líderes en una sola fase de la política pública, debido a que su trabajo oscila desde tareas relacionadas con su papel informativo hasta de confrontación y transformación de gobierno, entre otros roles.

Consideraciones finales

De acuerdo con Doug McAdam (*Op. Cit.*, 1998), al intentar incidir, participar o tener contacto con el ámbito de lo político, las organizaciones y los movimientos sociales se ven envueltos en diferentes controversias sobre los significados. En efecto, una de las tareas esenciales es la de definir e interpretar los problemas sociales y las injusticias, de modo que se logre convencer a una amplia y muy diversa audiencia sobre la necesidad de emprender acciones colectivas de carácter político o reivindicativo para corregir estas deficiencias. De tal suerte que, a continuación, realizamos una serie de planteamientos con la finalidad de abonar elementos a los análisis existentes que tienen como propósito explicar la formación de actores, el tipo de participación política que promueven y los modos en que se enlazan con la agenda política. Evidentemente, cada caso elegido, definido y referido no sólo está delimitado por un contexto del surgimiento de los actores, sino también por una serie de condiciones políticas (estructurales-coyunturales) que limitan o amplían su presencia en los contornos de un régimen político determinado.

En primer lugar, hay que tener presente que existe un gran número de temas hacia los que cualquier público puede dirigir su atención. La atención generalizada y conflictiva hacia un tema puede dar origen a la formación de una agenda ya sea en el ámbito de los medios, en el público y en el gobierno. Las agendas guardan una estrecha relación entre sí, pese a que existen incentivos y procesos diferentes en su conformación. En la *agenda pública*, los movimientos compiten con diferentes intereses organizados para impulsar y persuadir a los individuos de la importancia que tienen los temas por los que luchan. Desde organizaciones lucrativas, religiosas, vecinales y muchas otras de carácter cívico y de orientación electoral se intercambian posiciones y recursos para obtener la atención pública e incrementar su apoyo. En la *agenda de los medios de comunicación*, la actividad que impulsan las organizaciones y movimientos es más difícil, ya que el ámbito de los medios es más centralizado. Una manera de reconocer el trabajo de los activistas es a través de los vínculos políticos que éstos establecen con analistas y reporteros de diarios y programas noticiosos, así como en espacios públicos de comunicación civil, ya que una sola nota que cauce relevancia y atraiga la atención del público será determinante para fortalecer los lazos con otros grupos y lograr el contacto con autoridades de la agenda. En este sentido, considero que la *agenda política* es el elemento central (que incorporaría tanto a la agenda pública como a la de los medios) en la que se incluyen temas que han suscitado un alto nivel de interés público y, de esa manera, se ubicar las agendas de tipo formal, que serían listas en las que se consignarían los

asuntos que se han aceptado atender por parte de quienes toman las decisiones.

En segundo lugar, hay que tener presente que las coyunturas electorales suelen elevar el nivel del debate público sobre asuntos políticos, pero no necesariamente el activismo de grupos y organizaciones. Las *agendas electorales* son el puente de acceso, conexión e intercambio político con la agenda pública y las formales o políticas. La lógica electoral y la intensidad del problema (o del conflicto) a menudo exigen que los candidatos ignoren o difuminen sus posturas respecto a temas fundamentales. Los movimientos, e incluso los partidos políticos, están más comprometidos con problemas concretos que el público en general. Si los activistas logran insertar un punto o tema en alguna agenda electoral impulsada por los partidos, existen posibilidades de que se haya avanzado en la movilización de su causa. Sin embargo, hay que contemplar que, en sistemas políticos más o menos plurales, se pueden favorecer temas complejos que bien pueden solucionarse de muchas maneras en razón de que existen más canales de atención donde los movimientos pueden encontrar posibilidades de vincular su causa a otras situaciones. Las agendas de gobierno se desdoblan o fragmentan en arenas legislativas y ejecutivas donde los temas se van delimitando para su acceso y entrada formal. Los movimientos tienen una mayor posibilidad de dialogo e intercambio con agendas legislativas en la medida que esta parte estructura el debate y la definición seria de problemas. En contraparte, las agendas de los ejecutivos se diseñan bajo la dirección profesional donde los temas son acotados y llevados hasta la implementación de políticas (*Cfr.*, McAdam, Doug, McCarthy, 2006)

En tercer lugar, es necesario puntualizar que definir agendas manifiesta la distribución y el nivel de control sobre el debate público y político. Por control de la agenda suele entenderse como aquella capacidad que tiene uno o más actores para limitar las posibles acciones de otros competidores, seleccionando los temas y las alternativas que acaparan la atención de las instituciones políticas y los medios de forma favorable a sus intereses (*Cfr.*, Sampedro, V., 1997). En efecto, las organizaciones y movimientos compiten con una multitud de actores (opositores civiles, gobierno, partidos políticos, contra-movimientos) que intentan restar relevancia a los temas que promueven, así como deslegitimar su discurso e imponer otro en el debate político e informativo. Por esto, a la construcción de la agenda política le corresponde otro proceso paralelo en los medios de comunicación.

En cuarto lugar, hay que considerar que, en un escenario plural, equitativo y representativo, la agenda política estaría fijada por grupos de interés en competencia y bajo la idea de reparto y

satisfacción general. Por ejemplo: la agenda de los medios estaría abierta a esta competencia y su resultado representaría la multiplicidad de los intereses relevantes, y por tanto, sin sesgos previos. Al existir la posibilidad de deliberar sobre la mejor definición de un tema, la innovación en la agenda política recogerá la mayor parte de preferencias expresadas en el sistema de representación política. Por otra parte, las instituciones, con su funcionamiento, distribuyen poder entre diferentes actores, de forma que respaldan diversos intereses o incluso los alteran porque ciertos resultados institucionales son más factibles que otros. Sin embargo, al acceder a las agendas políticas, los problemas sociales seguirán un camino ya trazado por las "reglas del juego" que encarnan las redes institucionales complejas, y que tienden a favorecer a los actores con mayores recursos y autoridad.

En quinto lugar, considero que la investigación para analizar la participación social en los procesos de decisión y acción gubernamental, en muchos escenarios y casos goza de prejuicios que aseveran que el sólo hecho de mantener una serie de contactos y acuerdos más o menos formalizados, permitirá incidir en la definición de la política pública. Por el contrario, hay que indagar en estudios y experiencias que, en países con amplia fragilidad institucional y diseños de política desde el Estado hacia la sociedad, esta interacción no sólo ha sido una constante negativa, sino resulta el caldo de cultivo para realizar nuevas exploraciones y promover alianzas interdisciplinarias para su mejor comprensión futura.

En sexto lugar, hay que tener presente que todo fenómeno colectivo es producto de una realidad compleja, compuesta de elementos con diferente grado de análisis teórico-empírico. Los problemas surgen de conflictos sociales, éstos pueden eventualmente demandar una posición en la agenda de gobierno por medio del reconocimiento de su alcance, intensidad y visibilidad. Estos elementos son importantes para analizar cómo se resolverán y definirán los temas que son promovidos por grupos y movimientos sociales hacia la agenda sistémica de controversia o a la agenda formal o institucional.

En séptimo lugar, ciertamente una de las acciones utilizadas frecuentemente por los movimientos sociales al intentar relacionarse con la agenda política, es la de definir marcos de interpretación sobre la naturaleza de un conflicto, sus causas y pronósticos para resolverlo. Sin embargo, considero que si bien los vínculos políticos y recursos materiales son importantes para expandir temas en la agenda pública y llamar la atención de los encargados de tomar decisiones, los movimientos sociales crean múltiples estrategias (externas a su especificidad organizativa) de

acción donde los lazos e intercambio político con terceros en la defensa o promoción de un conflicto son fundamentales, así como para ejercer presión de forma directa (iniciativa exterior) o indirecta (movilización y acceso interior) en la agenda política y los responsables de gobierno encargados de formular las políticas públicas respectivas. Hay que subrayar que la interacción que logran establecer los líderes de un movimiento social con los medios de comunicación, a fin de llegar a una audiencia mucho mayor de la que podrían alcanzar por sí mismos, es vital en la expansión de un conflicto o asunto determinado, así como en su definición y el uso simbólico que se le pueda dar a la movilización en las esferas de lo político, social e institucional.

En octavo lugar, es necesario resaltar que el estudio sobre el acceso a la agenda, y la definición de un tema, requieren de la revisión de variables donde los actores sociales, el gobierno y los medios no sólo participan en el debate, sino construyen discursos y elecciones de forma estratégica a sus intereses, a fin de promover políticas que sean percibidas como más favorables o ventajosas a la situación. En la literatura hay un relativo consenso acerca de que, en escenario pluralista, el proceso de estructuración de la agenda y la participación de movimientos sociales en éste, es un proceso contingente, pocas veces estructurado y estable. De lo anterior se deduce que en un régimen democrático, es la participación política de movimientos sociales en la agenda lo que permite conocer la influencia de la sociedad civil en procesos de gobierno y cambio político. Mientras más limitada sea la participación en la agenda existirá una mayor brecha entre la agenda sistémica y la institucional. Por otro lado, y aunque desde el gobierno se promuevan políticas de apertura a la participación social, estas pueden derivar en ser selectivas y limitarse a tareas con una escasa influencia en la toma de decisiones y la redefinición de los temas; en otros casos, se advierten ciertas tolerancias a la movilización social para la redefinición de asuntos públicos y conflictos identificados en la agenda sistémica y formal.

Por último, no está de más pensar, en el corto plazo, en la conformación de una red de investigación especializada para analizar y explicar le evolución de la agenda en temas nacionales y sus conexiones y vínculos con aquellas de carácter local donde, en ciertos casos, existe una amplia brecha y modos de interrelación discursiva. Considero que la teoría de la agenda en algunos programas de programas de estudio es muy acotado y debe impulsarse más la investigación, ya que el estudio de sus enfoques resulta fundamental para entender los problemas que enfrenta el gobierno y sus agencias ante el débil o escaso análisis sobre la definición de los problemas públicos y lograr un mejor proceso de implementación e impacto social.

Bibliografía utilizada y sugerida

Aguilar Villanueva, Luís, (1984), "Estado, Régimen y Sistema Político" en Vega, Juan Enrique (Coord.) *Teoría y política de América Latina,* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Aguilar Villanueva, Luís, (1992), *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Antología 1, 2, Miguel Ángel Porrúa.

Álvarez, Lucía (Coord.), (1997), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM.

Amenta, Edwin y Michel P. Young (1999), "Making an Impact: Conceptual and Methodological Implications of the Collective Goods Criterion", en Giugni, Marco, Doug McAdam y Charles Tilly (Eds), *How Social Movements*. Minneapolis: University of Minnesota.

Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, USA, Chicago, University of Chicago Press.

Bolos, Silvia (1999), *La constitución de actores sociales y la política,* México, Universidad Iberoamericana.

Cobb, Roger W., and Charles D. Elder (1983), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. USA, Baltimore, John Hopkins University Press, 1983.

Cobb, Roger, Ross, Jennie-Keith, Ross, Marc Howard (1976), "Agenda Building as a Comparative Political Process", in *The American Political Science Review*. Vol. 70.

Cunnil, Nuria (1997), Repensando *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Dahl, Robert (1989), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Ed. Tecnos.

Farrera Araujo, Javier (1994), "El movimiento urbano popular, la organización de pobladores y la transición política en México", en Durand Ponte, Víctor Manuel (Coord.), *La construcción de la democracia en México*, México, Siglo XXI Editores, p. 165-227.

Favela Gavia, Diana, (2002) "La estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales en sistemas políticos cerrados: examen del caso mexicano", en *Estudios Sociológicos* No. 58, México, El Colegio de México, Vol. XX, p. 91-121.

Ibarra, Pedro, Tejerina, Benjamín (Eds), (1996), Los Movimientos Sociales, Madrid, Editorial Trotta.

McAdam, Doug, McCarthy, John D y Mayer N. Zald (1996), *Comparative perspectives on social*

movements, Cambridge, University Press.
Medellín Torres, Pedro (2004), *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Santiago de Chile, CEPAL No. 93.
Melucci, Alberto (1991), "La acción colectiva como construcción social", en *Estudios Sociológicos* Núm. 26, IX, México, Centro de Estudios Sociológicos-El Colegio de México.
Melucci, Alberto, (1999), *Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*, México, El Colegio de México.
O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1998), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós.
Pacheco R., y Vega O (2001), "Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental", en *Economía, Sociedad y Territorio* No. 9, El Colegio Mexiquense, enero-junio.
Pliego Carrasco, Fernando (1997), "Estrategias de participación de las organizaciones sociales: un modelo de interpretación", en *Sociedad Civil. Análisis y Debates* Núm. 1. México, Foro de Apoyo Mutuo/Fundación DEMOS/Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, Vol. II.
Ramírez Sáiz, Juan Manuel (1992), *Movimientos sociales*, México, CIMS-UdeG.
Sampedro, Víctor, (2007), Movimientos sociales: debates sin mordaza. Desobediencia civil y servicio militar, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
Schattschneider. E. (1969), *The Semi-Sovereing People*, New York: Holt, Rinehart and Winston.
Tarrow, Sidney (1997), *El poder en movimiento*, Madrid, Esp., Alianza Editorial.

Calidad del diálogo entre organizaciones ciudadanas y gobierno: un estudio de caso

Dr. Raúl Acosta
Profesor-investigador titular, Departamento de Estudios Socioculturales, ITESO

Resumen: Las contribuciones de la sociedad civil organizada a los debates sobre diversos temas de interés público dependen en gran medida de la calidad del diálogo entablado con el aparato gubernamental. La investigación en que está basada esta ponencia se dedicó a estudiar una red de organizaciones ciudadanas en la ciudad de Guadalajara reunida para ayudar a grupos de la

sociedad civil en su esfuerzo colectivo por influir en la toma de decisiones públicas. A partir de un análisis etnográfico, consistente en observación participante y entrevistas semi-estructuradas, puedo asegurar que su objetivo unificador consiste en mejorar la calidad del diálogo público. A partir de este análisis se propone usar cinco factores para medir la calidad de dicho diálogo: legitimidad, socialización, visión común, código común y evaluación. Se considera aquí a la capacidad dialógica como elemento esencial para consolidar procesos democráticos. Estudiar su calidad aporta elementos de reflexión para todos los involucrados.

Palabras clave: calidad, diálogo público, organizaciones ciudadanas, redes, Jalisco

A partir del giro democratizador en el Estado mexicano a fines del siglo XX, es cada vez más frecuente en el discurso gubernamental encontrar referencias sobre consultas ciudadanas o procesos incluyentes para decisiones de interés público. Esto se ha traducido en un mayor aparato burocrático oficial en la forma de consejos o comités 'ciudadanos', entre otras formas, que pareciera fragmentar opiniones y multiplicar críticas. Por otro lado, la sociedad civil organizada ha logrado mayor visibilidad en la esfera pública en una enorme variedad de temáticas en todo el territorio nacional, tanto en asuntos locales como nacionales. Este texto propone un estudio de caso en Jalisco sobre la calidad del diálogo público entre organizaciones sociales y el aparato gubernamental. La investigación en la que se basa consistió en el estudio etnográfico de un grupo de organizaciones ciudadanas en su intento por formar una red para apoyarse mutuamente y fortalecer sus causas individuales. El análisis de su proceso me ha llevado a concluir que buscaban mejorar la calidad del diálogo público sobre decisiones gubernamentales. Parte del trabajo analítico derivó en un trabajo más amplio sobre el diálogo como proceso comunicacional básico[i], del que incluyo aquí cinco factores que permiten evaluar la calidad dialógica.

Aunque el enfoque de este texto se limita a un estudio de caso, se propone aquí la posibilidad de realizar estudios comparativos o diacrónicos que ayuden a comprender procesos complejos de democratización. Con el propósito de analizar las características del diálogo público, este texto revisa las razones que llevaron a sus miembros a fundar la red a la luz de los cinco factores que consideramos determinan la calidad de cualquier diálogo: legitimidad, socialización, visión común, código común y evaluación. El análisis contenido en el presente texto es parte de un proyecto de investigación más amplio iniciado en febrero de 2008, al tiempo que comenzaba a

gestarse la referida red. Desde aquel entonces y hasta enero de 2010, la indagación ha constado de un seguimiento de su evolución a través de observación participante en reuniones de trabajo, de entrevistas semiestructuradas, así como de seguimiento de sus actividades paralelas o centrales. Este trabajo representa una entrega parcial de algunos análisis a partir de la información recabada.

El concepto central de este texto es el 'diálogo público', mismo que se entiende aquí como el proceso deliberativo sobre asuntos comunes a una sociedad. Para fines prácticos se limita aquí la sociedad referida a la comunidad política mexicana, es decir, a todos los habitantes de este país llamado México. Debido a que el caso estudiado se encuentra ubicado en el estado de Jalisco, los asuntos referidos son principalmente regionales aunque en ocasiones también de alcance nacional. Una definición más exhaustiva y sistemática sobre el término y sus implicaciones se ofrecen en la segunda parte de este trabajo.

Se entiende aquí por organizaciones ciudadanas a aquellas agrupaciones independientes del gobierno o de asociaciones políticas profesionales que buscan incidir en la vida pública. Estas comunidades pueden ser informales, como son los movimientos sociales, o institucionalizadas, como son las asociaciones civiles. Las primeras son concentraciones voluntarias a veces incluso espontáneas y las segundas son organizaciones con registro legal y contable, que pueden tener empleados y administrar bienes. Ambas tienen en común el no perseguir fines lucrativos. En este sentido, se refiere aquí a lo que Olvera llama 'organizaciones civiles': "asociaciones libres y voluntarias de ciudadanos cuyo fin es actuar conjuntamente en el espacio público para contribuir a la resolución de problemas de la sociedad y a llenar los vacíos de atención a las necesidades de la población dejados por la acción del Estado y del mercado" (Olvera 2003: 36). En específico, participan en Plataforma 39 dos de los tres tipos de organizaciones que Olvera incluye en ese apartado: 'asociaciones y movimientos para la defensa de los derechos ciudadanos' y 'organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad'. Las que no participan son las 'asociaciones de asistencia privada'.

Este texto consta de tres partes. En la primera se presenta una descripción de la red referida, sus propósitos, su proceso de articulación y algunas de las tensiones a su interior. Esta descripción ayudará a enmarcar la relevancia del diálogo público en vista de las necesidades que llevaron a las organizaciones a formar la red referida. En segundo lugar, se presenta una definición del diálogo público a partir de su diferenciación somera con los conceptos 'deliberación', 'debate',

‘conversación’, ‘ciudadanía’, ‘capital social’ y ‘gobernanza’, así como con respecto a la teoría de la acción comunicativa de Habermas (2001a; 2001b). En tercer lugar, se ofrecen un par de modelos de radicalización que, se sostiene aquí, se produce debido a la falta de disposición a un diálogo público por parte de los funcionarios gubernamentales. Se enfatiza aquí el carácter pedagógico del diálogo como proceso, pues cada interacción comunicativa repercutirá en futuras situaciones similares.

Antes de avanzar, vale la pena abundar en la definición de los cinco factores mencionados y de su gradación para indicar el nivel de calidad. El resumen de la gradación puede verse en la Tabla 1. Cada palabra contenida en dicha tabla se debe entender como el aspecto dominante durante un diálogo. Es normal que exista variación conforme avance un diálogo, pero es posible determinar un aspecto que domine cada factor. Lo que sigue, entonces, es una breve definición de cada factor y una explicación de su gradación. Por legitimidad, entendemos el mutuo reconocimiento entre todos los actores que participen en un diálogo. Este reconocimiento puede ser informal, ético o incluso legal. Cuando este factor está dominado por la imposición de uno de los actores ante el o los demás, entonces la calidad del diálogo es mínima. El grado máximo, entonces, es el reconocimiento pleno. Por socialización queremos decir el compartir la información necesaria y relevante para el diálogo en curso. Esto es, cuando los actores ponen en común una serie de datos, referencias y relatos que ayuden en el desarrollo del diálogo. Cuando no existe este tipo de correspondencia, entonces hay incertidumbre y la calidad del diálogo es baja. En el caso contrario, hay total transparencia mutua y entonces el diálogo es de alta calidad. Por visión común consideramos el que todos los involucrados compartan el propósito del diálogo en cuestión. Es decir, si hay coincidencia en la intención última del diálogo, entonces será estratégico y de alta calidad. Cuando existe indiferencia por parte de los participantes sobre el mismo propósito del diálogo, existe un muy bajo nivel de calidad del mismo. Por código común nos referimos a la serie de insumos necesarios para una comunicación fluida: esto incluye desde el idioma hasta los referentes culturales, históricos, comunitarios o de conocimiento. El código ha sido considerado desde los inicios de los estudios de comunicación, como el elemento base para que ésta exista. Su ausencia, entonces, implica un mínimo grado de calidad, y el que exista gracias a una convención entre los participantes, refleja el más alto grado de calidad. Por evaluación queremos decir la búsqueda y disposición a valorar el diálogo ocurrido para su cierre o conclusión. Esto permite a los participantes aprender sobre el proceso para futuros intercambios

similares. En el siguiente apartado se revisarán las razones que llevaron a los integrantes de la mencionada red a formarla y su relación con los factores mencionados.

Tabla 1. Matriz con gradación de los factores de calidad del diálogo
Es posible identificar la calidad del diálogo cuando cada factor está dominado por:

Factor	-	<	~	>	+
Legitimidad	Imposición	Parcialidad	Renuencia	Confianza	Reconocimiento
Socialización	Incertidumbre	Ambigüedad	Sesgo	Conveniencia	Transparencia
Visión común	Indiferencia	Engaño	Interés	Inconsistencia	Estrategia
Código común	Ausencia	Desatención	Elementos básicos	Acuerdo	Convención
Evaluación	Desprecio	Prejuicio	Inequidad	Semi-estructura	Rigor

La Plataforma 39 como búsqueda de deliberación

La red aquí estudiada denominada por sus miembros 'Plataforma 39' reúne a representantes de diversas organizaciones activas en Guadalajara, así como a algunos voluntarios a título personal. Esta asociación fue convocada en febrero de 2008 por algunos individuos interesados en las problemáticas que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil local. Al inicio fueron invitadas siete agrupaciones ciudadanas que trabajan en varios temas, desde la protección del medio ambiente hasta derechos ciudadanos. El nombre con el que fue bautizada la red naciente fue el de 'integradora ciudadana' pues se buscaba reunir bajo una misma red a todas las organizaciones ciudadanas del estado. La razón para ello era la percepción de que los esfuerzos de cada organización se veían frustrados al enfrentarse a las mismas dificultades ante el gobierno: la falta de atención a las problemáticas denunciadas; estrategias para minimizar o acallar las denuncias; además de intimidación o incluso criminalización de las organizaciones debido a su actividad contestataria a las acciones del gobierno.

La experiencia que marcó en muchos la necesidad de una red como la Plataforma 39 es que no se percibía ninguna disposición por parte de representantes de gobiernos por dialogar sobre asuntos de interés de las distintas organizaciones. Aunque existen en el discurso gubernamental muchas referencias a la 'participación ciudadana' y a consultas ciudadanas, la realidad es que éstas no son implementadas de forma convincente e integradas al diseño, implementación o evaluación de políticas públicas. Ludger Kellner, entonces coordinador del Parlamento de Colonias y miembro

fundador de la Plataforma 39, explicó en entrevista su opinión al respecto: “Yo creo que la mayoría de nuestras autoridades toman decisiones de algo que ya esta entonces decidido y luego lo presentan al diálogo. Pero [ese tipo de] diálogo no puede ser mas que el aplauso … nosotros queremos un diálogo participativo; o sea, antes de que se tomen decisiones. La participación ciudadana hoy debe ser parte de gobernar y no parte de los aplausos.”

En este mismo tenor fue establecido el nombre de la red, Plataforma 39, que hace referencia al artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece que el poder público está en manos de “el pueblo”. Vale la pena citar textualmente el contenido del artículo citado: “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” Para Carlos Páez existe algo fundamentalmente descompuesto en el funcionamiento de la política profesional en nuestro país que se refleja en una falta de comunicación: “hay un problema de tubería entre lo ciudadano y lo público”. Ante esto, define el papel de la Plataforma 39: “nosotros somos como una especie de plomeros de la democracia.”

Una de las principales razones para echar a andar la Plataforma 39 fue que muchos funcionarios de gobierno toman decisiones públicas a espaldas de los ciudadanos, a pesar de la exigencia de parte de estos por ser consultados. Esto afecta la calidad del ‘diálogo público’ por obvias razones. En específico, dos factores son afectados por esta acción: legitimidad y socialización. En el primer caso, de legitimidad, que debería servir como mutuo reconocimiento entre los participantes en una situación dialógica, está claramente dominado por la imposición. Esto, porque uno de los actores, en este caso la administración pública estatal, no reconoce siquiera a los grupos ciudadanos como dignos de un diálogo y prefiere imponer sus decisiones aunque existan inconvenientes por los individuos afectados. En el segundo, de socialización, que indica el grado de distribución de la información necesaria para el diálogo, está dominado por la ambigüedad. Esto, debido a que por un lado existe el discurso entre funcionarios públicos sobre el valor de la participación ciudadana en el acto de gobernar y por otro los mismos funcionarios no comparten la información requerida para lograr un diálogo simétrico. La combinación de ambos habla de muy bajos niveles de calidad. El hecho de imponer decisiones a la ciudadanía produce una nula legitimidad a los ojos de los ciudadanos. Asimismo, el no compartir información relevante sobre acciones concretas o políticas que se llevan a cabo con dinero

público y que afectarán a poblaciones, territorios y recursos naturales, de hecho obstruye procesos fundamentales para cualquier diálogo de calidad.

Otra razón que llevó a la formación de la Plataforma 39 fue la aparente discordancia en prioridades entre la administración pública y algunos sectores de la población que se ven afectados por obras o permisos. Esto es evidente como razón de "activación" para muchos miembros de las organizaciones ciudadanas que fundaron la red. Es común, por ejemplo, que la gente se oponga a algo que le afecta. Para Etienne von Bertrab, de Ciudad para Todos, "gran parte de la activación urbana tiene que ver con eso: 'yo no quiero que esté eso ahí', 'yo no quiero que abran la calle'", es decir, si alguna obra pública afecta su "vida ordinaria". Esto refiere al factor de 'visión común', pues el no compartir siquiera la razón de ser de un intercambio de opiniones entre poder público (administración gubernamental) y ciudadanía (a través de organizaciones vecinales u otras), entonces no hay posibilidad de diálogo productivo. A tal grado llega esta falta de 'visión común' entre quienes toman las decisiones sobre gastos públicos y la ciudadanía, que puede decirse dominada por el 'engaño': un actor tiene interés y el otro sólo aparenta tenerlo. Esto a su vez motiva acciones fuera del marco habitual de deliberación, como son los medios de comunicación o instancias de consulta oficiales. La situación actual en Guadalajara ilustra claramente este proceso, pues en los últimos años se han dado acciones por parte de grupos y movimientos para visibilizar molestias y desacuerdos con autoridades con respecto a problemas de movilidad y diseño urbano, entre otros. Éstas han incluido festivales callejeros para reclamar más espacios públicos, pintas en muros o montajes especiales como la denuncia de muertes de ciclistas llamado 'bicicleta blanca'. Para Mario Silva, del Colectivo Ecologista de Jalisco, "la gente está muy enojada, porque está haciendo cosas que antes no hacia". El hecho de que no existan espacios formales y reales para poder expresar tales desacuerdos motiva a algunas personas a llevar a cabo acciones públicas para hacer visible su disenso.

Una razón más para la activación de P39 fue la percepción de una falta de 'código común' entre los actores públicos, tanto de funcionarios de gobierno como de organizaciones que trabajan en asuntos comunitarios. Cada grupo tiende a establecer comunicación con otros de acuerdo con sus propios parámetros y sin intentar comprender puntos de vista ajenos. Para Mario Silva, en primer lugar se trata de superar prejuicios. "Creo que hay prejuicios en las ONGs sobre las mismas ONGs, hay prejuicios de las OSC en relación al gobierno, del gobierno a las organizaciones, del gobierno a la iniciativa privada… todos tenemos prejuicios de todos." Esto dificulta el comenzar

cualquier diálogo, pues si existe ya un juicio previo éste contaminará a la comunicación establecida y difícilmente será superada. Silva considera que para solucionar esto se "requiere la voluntad personal de quien está al frente de una estrategia de un proyecto, [para] dejar ciertas ideas preconcebidas, para escuchar al otro, ponerse en sus zapatos y abrir el diálogo." Por su experiencia de trabajo con autoridades de gobierno considera necesario que quienes participen en un diálogo lo hagan "como interlocutores, no como defensores de una postura: ser interlocutor implica una negociación." Es decir, que uno esté dispuesto a escuchar y quizá incluso capitular en algunos aspectos de la discusión. Pretender entrar a un diálogo sin disposición a cambiar la postura propia lo vuelve un ejercicio inútil e incluso desgastante. Entonces, este factor está dominado por una 'desatención' al proceso por ambas partes (tanto funcionarios como ciudadanos organizados).

Lo que buscan las organizaciones reunidas en P39 es poder ofrecer críticas informadas sobre diversas políticas públicas o decisiones de funcionarios sin temor a represalias o con la seguridad de ser escuchados. Esto tiene que ver con la capacidad de evaluación, el último de los factores establecidos en nuestra matriz. Se puede decir que este factor está dominado por un 'prejuicio' con respecto a la evaluación misma. Como el factor anterior, ambos grupos involucrados participan en ese prejuicio. Esto, por lo dicho por los participantes en entrevistas y durante las reuniones de trabajo en el sentido de una falta de apertura para visiones críticas. Esto es visto como un aspecto cultural mexicano. Para Etienne von Bertrab, miembro fundador de Ciudad para Todos y promotor de P39, en México no existe una formación que permita expresar desacuerdos sin que afecten las relaciones sociales: "Así es nuestro sistema educativo, así es el entorno cultural, donde todos prefieren navegar en el llevarnos bien . . . pero evidentemente nos falta ser críticos y poder hablar claro sin que eso genere bronca." Esto afecta a todos los bandos pero sobre todo al proceso general de diálogo público. Carlos Páez, uno de los convocantes de la P39 con larga experiencia en trabajo con grupos y solución de conflictos, opina que esto se debe a que durante procesos de comunicación los involucrados tienden a dar demasiado peso a sus percepciones: "el insumo de percepciones ocupa mucho espacio durante la deliberación y es evidente, todos nos activamos por encabronados, los de las bicis por las bicis, los de las colonia por las colonias, los de El Salto, por los de El Salto pero es por una activación molesta. No es una activación proactiva." Esto muestra una falta de ánimo por evaluar los diálogos acontecidos, pues la reflexión que cada participante parece llevarse suele ser dominada por un enfoque limitado a

sus intereses particulares. Una evaluación rigurosa, por el contrario, permitiría tener una visión general del avance colectivo sobre el diálogo realizado que a su vez ayudaría a comenzar el siguiente diálogo con mayores y mejores elementos.

Hasta aquí se han revisado las razones que llevaron a un grupo de activistas y voluntarios a echar a andar la Plataforma 39. Esta revisión ha clasificado dichas razones en los cinco factores de calidad del diálogo que definimos conjuntamente los autores de este volumen. Esta forma de ordenar razones y factores implica un primer nivel de análisis para sustentar el argumento general sobre la aspiración de la Plataforma 39 por mejorar la calidad del diálogo público. Lo que sigue son algunas incongruencias en el mismo proceso de formación de la red con respecto a sus metas y objetivos planteados. Vale la pena aclarar que cualquier organización adolece de carencias e inconsistencias. En este caso, sin embargo, vale la pena resaltarlas con ánimo de aportar a un análisis coherente y consecuente con los mismos factores determinantes de la calidad del diálogo.

Al inicio de sus trabajos, los miembros de la red debieron enfrentarse a constantes tensiones y altibajos en participación de los miembros. En parte, estas dificultades tenían que ver con la falta de experiencia de algunos miembros en colectivos. Varios de los participantes involucrados sólo contaban con algunos meses de activismo organizado en pequeñas agrupaciones. Sólo dos organizaciones, las más institucionalizadas, tenían más de diez años de experiencia. Esta desigualdad de saberes y hábitos en la negociación, dificultaba cualquier debate por mínimo que fuera. Además, existía una evidente falta de confianza entre varios participantes. “Yo diría que nos tardamos ocho meses en adquirir niveles de confianza mínimos”, me confesó Carlos Páez, convocante de la Plataforma 39 y uno de sus miembros más activos. Una de las dificultades iniciales que derivó de esta falta de confianza fue la definición del perfil de la red y sus propósitos. A continuación se presenta la descripción de un conflicto que marcó el inicio de la red.

Ludger Kellner, fundador y miembro del Parlamento de Colonias, insistió al inicio de las reuniones de la entonces ‘integradora ciudadana’ en la necesidad de definir la visión, misión y objetivos de la nueva red. En aquel momento dicha propuesta fue muy criticada incluso de forma “casi ofensiva”, como dijo el mismo Kellner en entrevista posterior. Sus críticos parecían renuentes a escuchar las razones expuestas en el caso. “[N]oté que el mayor temor que tenían ellos era que yo quería protagonizar dentro de la plataforma”, explicó Kellner, lo cual “no era verdad“. En esa sesión de trabajo parecía que el rechazo se debía en parte a un uso de lenguaje un

tanto ‘empresarial’ de Ludger Kellner. Sin embargo, para él “[t]odo lo que un hombre emprende se debe de plantear de la misma forma: primero visualizar lo que quieres que sea; luego obviamente viene por qué lo haces . . . si no tienes motivación eso no sirve para nada; y por fin, si no tienes los objetivos claros enfrente de ti, vas a dar círculos.” La resistencia postergó hasta marzo de 2009, más de un año después, la definición de la visión, misión y objetivos de la Plataforma 39. Esto se dio en un taller como parte de un ejercicio de planeación estratégica coordinado por un académico externo a la red.

Esta dificultad inicial resume muchas problemáticas que enfrentan diversas asociaciones voluntarias en México. La confianza entre individuos es un factor determinante para diversas negociaciones relevantes para el establecimiento y mantenimiento de cualquier asociación. En ocasiones, el trabajo de activistas contiene una determinada carga ideológica a partir de la cual se evalúan y juzgan ideas y propuestas diversas. En este tenor, ciertas palabras o frases hechas pueden ser malinterpretadas. Además, otros factores no verbales influyen en la comunicación como pueden ser el tono, el volumen, las expresiones faciales o el lenguaje corporal. Ludger Kellner es alemán nacionalizado mexicano. Es empresario y para esas fechas tenía ya un par de años de trabajo en el Parlamento de Colonias. Su estilo directo de plantear necesidades y su tono ejecutivo causaron una reacción de rechazo fuerte entre los presentes. La discusión pasó entonces a ser un ritual de desacreditación de su propuesta sin argumentos, alimentada principalmente por sospechas y desconfianza. A partir de aquel momento Kellner participó cada vez menos en la red hasta que unos meses después guardó distancia respetuosa. Su conclusión es que la Plataforma “hoy es otro Club de Tobby de unos pocos quienes se juntan a hablar cosas muy buenas, es cierto, tienen ideas de gran creatividad que respeto”, pero que no le parece una red que aporte lo que le parece necesario. **“**Yo creo en la Plataforma 39 fue mal diseñada desde el principio”, me confesó Kellner, pues como red “debería darle espacio a cada organismo, en vez de ser la Plataforma misma un organismo igual que ellos”.

A pesar de estos problemas y críticas, la Plataforma 39 siguió sus trabajos. La dinámica que se estableció fue una reunión semanal de trabajo para ir definiendo acciones conjuntas e intentar comprender las dificultades que enfrentan las organizaciones ciudadanas. Como parte de sus esfuerzos se siguieron algunos procesos paralelos, principalmente: la formación de sus miembros por medio de charlas y encuentros; la definición de misión, visión y objetivos de la plataforma en talleres con académicos invitados; la organización de eventos para difundir preocupaciones de los

miembros de la plataforma; organización de acciones y redes que salían del propósito inicial de la plataforma, pero a las que se dedicaba tiempo durante las reuniones. En el primer caso, la formación de sus miembros se fue dando por medio de sesiones en las que algunos académicos eran invitados a exponer temas varios sobre política y acciones ciudadanas locales y nacionales. Estas sesiones tenían un evidente sesgo ideológico 'de izquierdas', que informaba análisis políticos y escenarios de futuro. Esta línea, sin embargo, se enfocaba a la necesidad de inclusión de todos los grupos sociales en el debate público, especialmente los minoritarios y excluidos. Además, varios participantes insistían una y otra vez que los esfuerzos de la Plataforma 39 eran para mejorar la infraestructura democrática 'para todos'. "O cabemos todos o no cabe nadie", era la expresión frecuente de Carlos Páez sobre la plataforma, misma que a veces tomaba por sorpresa a los académicos que coordinaban los talleres de formación.

La definición de misión, visión y objetivos de la Plataforma se dio finalmente en una serie de encuentros coordinados por un profesor externo invitado. Se definió como misión: "Compartir experiencias, saberes y propuestas de organizaciones ciudadanas y vecinales diversas a efecto de articularnos en un proceso de aprendizaje y ejercicio de Ciudadanía, para activar y mover cada vez a más Ciudadanos en la construcción de opciones concretas para imponer el cumplimiento del artículo 39 constitucional". La visión se acordó como: "Ser una Plataforma ciudadana que asuma y fortalezca las agendas políticas de las organizaciones que la integran, con una propuesta para hacer operativo el artículo 39 constitucional, en términos de control social de lo público: respecto de leyes y reglamentos en materia de participación, fiscalización y representación, de formación de sujetos sociales y de las instituciones públicas".

Para lograr sus propósitos, la red se dio a la tarea para realizar una serie de acciones concretas que dieran visibilidad a asuntos considerados urgentes por sus integrantes. Una de estas acciones fue un encuentro en contra de la criminalización de la protesta, pues se evaluó como uno de los principales problemas para las organizaciones ciudadanas. A lo largo de 2008 sucedieron varios casos en Jalisco en que las autoridades hostigaron o incluso acusaron abiertamente a activistas de crímenes diversos. El esfuerzo por parte del gobierno pareciera ser intimidar a las organizaciones sociales para que no se quejen abiertamente en contra del desempeño de funcionarios. El encuentro fue un panel en el que varias víctimas hablaron sobre sus experiencias. En el mismo encuentro, un representante del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad), organización no gubernamental dedicada a la defensa de los derechos humanos, ofreció primero

un panorama sobre la situación general. Después, un par de académicos explicaron las implicaciones de la violencia proveniente del aparato gubernamental para acallar a la sociedad que supuestamente es parte del Estado. Al final, Margarita Sierra y Carlos Páez ofrecieron una rueda de prensa en la que ofrecieron datos concretos a reporteros presentes. Esta sesión sirvió para mostrar un aspecto que dificulta cualquier diálogo público: si ante cuestionamientos las autoridades responden con violencia que queda impune, entonces el mensaje a la población es que no se debe cuestionar a las autoridades gubernamentales. El encuentro se dio el 10 de diciembre de 2008, el día internacional de los derechos humanos.

En dicho encuentro, la estrategia de comunicación fue clave para que la Plataforma 39 lograra visibilizar no sólo el problema denunciado, sino también la misma organización de la red al respecto. Con esto se buscaba invitar a la sociedad en general a involucrarse en temas que le afectaban directamente. Además de un esfuerzo por identificar a periodistas y columnistas que publicaran temas relevantes para la Plataforma, existía una inquietud por encontrar nuevas formas de comunicación para incidir en la opinión pública. Lograr llegar al mayor número de gente posible "no va a ser a través de columnas, ni de páginas web, ni a través de espacios radiales", explicó Carlos Páez en entrevista, y reflexionó: "yo creo que más bien puede ser a través de frases, a través de abrir mesas de diálogo". Por una parte, la red experimentó mucho con mensajes a través de Internet. Sin embargo, existía la claridad de que "en México eso llega a un porcentaje realmente mínimo de la población", como lo mencionó Carlos, quien agregó que "tenemos que aprender a usar la ciudad como medio de comunicación." Esto es, a aprovechar los espacios públicos para hacer visibles temas diversos. Ciudad para Todos, por ejemplo, es la organización involucrada en la Plataforma 39 que ha hecho uso de estas técnicas con mayor frecuencia y de forma más original.

La red sirvió además para motivar el surgimiento de otras redes. A partir de algunos análisis de la situación política nacional y local, varios miembros de la Plataforma 39 decidieron unirse para promover la anulación del voto para las elecciones celebradas en julio de 2009. Esto implicó que desde inicio de año comenzaron a pensar en acciones concretas para difundir su mensaje. Parte de sus actividades fue buscar grupos similares en distintas partes del país, lo cual fue posible a través de Internet. Encontraron varios grupos que, con distintos matices, también promovían la anulación del voto como protesta en contra de la forma en que funciona el gobierno. La campaña para promover la anulación del voto aprovechó los aprendizajes acumulados y las reflexiones

sobre nuevas vías de comunicación. Internet jugó un papel importantísimo, pero también hubo muchas acciones en las calles. Una de ellas fue proyectar videos con mensajes sencillos y breves invitando a la población a anular su voto. Uno de los lemas utilizados fue: "para políticos nulos, votos nulos". Para tener mayor presencia nacional, la naciente red por la anulación del voto organizó varios encuentros presenciales. El primero fue en la ciudad de México. El segundo fue en Guadalajara, donde se logró establecer una conexión en vivo a través de Internet para involucrar a grupos e individuos que no pudieron asistir en persona. Esta facilitación implicó un salto cualitativo para los diálogos de la red, que propició una mejor organización y distribución de sus mensajes. Aunque es imposible conocer las motivaciones individuales para anular el voto (algo que incluso puede ser accidental), el porcentaje de votos nulos a nivel nacional superó incluso el obtenido por varios partidos políticos.

A partir de esta red nació una nueva red nacional, denominada Asamblea Nacional Ciudadana (ANCA). Varios miembros de Plataforma 39 han participado activamente en la formación de esta red de alcance nacional. Para establecer abiertamente sus propósitos, la agrupación elaboró una "Declaración" que está en su página web, en la que establecen su paso "De la protesta a la propuesta". Al inicio del documento se cita textualmente al artículo 39, para establecer la legitimidad del movimiento por la anulación del voto y como punto de partida para expresar su descontento y plantear sus anhelos. En el último párrafo se hace una alusión indirecta a la necesidad de establecer un diálogo público incluyente en el proceso democrático del país: "Los tiempos de los monólogos y el autoritarismo deben quedar atrás" (ANCA 2009: 3). Sus exigencias se plantean claramente en la necesidad de que la población tenga mayores oportunidades de incidir en las decisiones públicas. Para ello, se propone "abrir deliberaciones" en torno a tres temas: 1) la instauración de mecanismos de democracia directa; 2) la reducción de financiamiento público a partidos políticos; y 3) la instauración de candidaturas ciudadanas. Con estas medidas, la ANCA busca mejorar la confianza pública en las autoridades al establecer canales directos de comunicación entre la población y las instancias de gobierno. Esto tiene relación directa con una mejor calidad del diálogo público.

Como resulta evidente, estas redes externas se han visto fuertemente influidas por los principios y objetivos de la Plataforma 39. En cuestiones concretas, sus miembros han aportado experiencia y estrategias para difundir mensajes y para establecer diálogos productivos al interior de las redes. Además de su participación en estas redes nacionales, los miembros de la Plataforma 39 han

continuado con sus labores para mejorar el diálogo público en Jalisco. Vale la pena pasar entonces a la definición y argumentación sobre lo que se entiende aquí por diálogo público y su lugar en una democracia.

Diálogo público

El concepto central de este texto es el 'diálogo público'. La propuesta de utilizar 'diálogo' con respecto a temas públicos responde al ánimo por describir un proceso en el que existe una disposición entre todos los participantes a asumir una constante retroalimentación como parte de una construcción colectiva de discurso. Esto no significa que todo participante cambie de opinión, aunque esto es posible, pero sí implica que el proceso mismo del diálogo lleve a todos los involucrados a escuchar con atención los argumentos ajenos para a su vez ofrecer los propios y así reflexionar de una forma más empática sobre el tema tratado. Más allá de determinar el resultado, este término busca definir un proceso incluyente mediante el cual la voz y propuestas de cada participante son tomadas en cuenta.

La referencia aquí sobre lo 'público' tiene que ver con aquellos asuntos comunes a los miembros de una sociedad. Esto tiene relación con el territorio, los bienes comunes, las políticas públicas, el mismo aparato gubernamental, así como las obras de infraestructura para uso general. No se trata aquí de definir lo público como aquello del dominio del aparato gubernamental de un Estado, sino que éste se encuentra obligado a administrar algunos elementos de lo público. En este sentido, lo público precede al gobierno y no está supeditado a él. El punto de comparación con lo privado (De León 2009) sirve en este caso para aclarar que un diálogo privado no es comúnmente de interés público, a menos de que sea entre personajes reconocidos en una sociedad.

En el ámbito político se suele hablar más bien de 'deliberación', 'debate' o 'conversación' que de diálogo. También existen crecientes referencias sobre la figura del 'foro' como espacio de diálogo. Se considera aquí pertinente insistir en el término 'diálogo' por una serie de diferencias conceptuales con los términos mencionados. Quizá el aspecto clave para entender la elección del término tiene que ver con su carácter 'primario', es decir, que es una actividad básica a partir de la cual se pueden dar procesos más complejos. Los procesos de 'deliberación' y 'debate' son, entonces, ejemplos de lo que podría seguir a un diálogo de calidad. La 'conversación', por otra parte, es una práctica que no es más compleja pero que tiene menor grado de consecuencias para los participantes. Los párrafos que siguen buscan abundar en cada uno de estos conceptos para establecer más claramente las diferencias.

En el caso de ‘deliberación’, su uso es comúnmente asociado al concepto de democracia. Suele hacerse referencia, entonces, a la ‘democracia deliberativa’, que significa un sistema político en el que las decisiones gubernamentales pasan por un proceso de discusión con amplios sectores de la sociedad civil y económica (Collins, Kersey y Savage 2007). Cohen (1997: 72-73) establece cinco características clave de este tipo de democracia: 1) es un tipo de asociación independiente, cuyos miembros esperan continúe indefinidamente en el futuro; 2) la base de la legitimidad reside en una deliberación libre entre iguales; 3) existe un compromiso sobre el respeto al pluralismo de valores y objetivos dentro de la comunidad política; 4) la historia causal de cada ley debe reflejar el proceso deliberativo a través del cual dicha legislación se estableció; 5) Cada miembro reconoce y respeta la capacidad deliberativa de los otros miembros. Esto significa que este tipo de democracia es un sistema en el que existe ya una capacidad establecida para deliberar pacíficamente sobre asuntos de interés público. Para Cohen (1997: 69): “Cuando conducida apropiadamente, entonces, la política deliberativa involucra deliberación pública enfocada al bien común, requiere algún tipo de igualdad manifiesta entre los ciudadanos, y moldea la identidad y los intereses de los ciudadanos en formas que contribuyen a la formación de una concepción pública del bien común”.

Utilizar el concepto de democracia deliberativa actualmente en México, y en específico en Guadalajara, no es adecuado debido a que se encuentra muy lejana de la realidad visible. Este tipo de democracia implica un alto grado de participación, confianza social y acuerdos. El concepto de ‘calidad del diálogo’ se plantea por ende como una manera de evaluar las interacciones de acuerdo con las aspiraciones de los participantes. Los miembros de la Plataforma 39 han establecido claramente que uno de sus objetivos es lograr que en México exista la democracia deliberativa. Para una acción que planeaban organizar en el centro de Guadalajara, por ejemplo, querían renombrar la Plaza de la Liberación, como ‘Plaza de la Deliberación’, para hacer evidente su aspiración. Entonces, aunque no es un caso siquiera de deliberación a medias, para el análisis aquí presentado vale la pena tener en cuenta que dicho concepto forma parte del horizonte ideal de participación política de los individuos reunidos en la red estudiada.

No se refiere este trabajo tampoco a una ‘conversación’, aunque la idea es cercana. Una conversación consiste en un intercambio verbal entre dos o más personas que puede ayudar a formar conocimiento, a otros fines, o simplemente como un pasatiempo. Para efectos de la investigación general de la que es parte este texto, el diálogo es útil como concepto por la larga

historia intelectual sobre diversos procesos dialógicos. La conversación se puede entender más como un flujo sin orden de intercambio comunicacional, mientras que el diálogo tiene al menos la función de producir un mínimo sentido común, aunque en ocasiones incluso pueda darse de forma estructurada y facilitada por un mediador o moderador (Hammond, Anderson y Cissna 2003). Además, un diálogo tiene su contraparte clara con el monólogo, y ambos conceptos sirven para comprender fenómenos sociales relativos a la comunicación. A diferencia de la deliberación, que representa un esquema más complejo de capacidades para lograr diálogos productivos, la conversación representa uno menos complejo, con demasiada apertura y menos lógica común que el diálogo.

Este estudio tampoco se enfoca en 'debates', pues estos son un esquema en el que se presentan argumentos contrapuestos con respecto a una temática común. El presente estudio busca, a través del concepto 'calidad del diálogo', definir un modelo que permita hacer diagnósticos sobre procesos comunicativos diversos. El debate es más una técnica que puede hacer visibles críticas sobre decisiones o asuntos varios, pero no es algo central para nuestra investigación. Se mencionó también la figura del 'foro' como espacio privilegiado para el diálogo. A partir del primer Foro Social Mundial (Whitaker 2005; Grzybowski 2006), la fórmula se ha reproducido en distintos rincones del planeta como espacio de diálogo sobre temáticas muy diversas. Los foros son actos formales en que se convoca a determinados individuos a participar en procesos dialógicos. Sin embargo, aquí se sostiene que no son el único espacio social en el que los diálogos públicos acontecen. De hecho, estos pueden darse en espacios virtuales, como son los medios de comunicación o de forma no lineal en una esfera pública determinada a través de distintos medios.

Vale la pena aquí exponer dos grandes rubros de características del diálogo público: su carácter pedagógico y su constitución diacrónica. El primero se define a partir de la visión pedagógica de Paulo Freire (1972, 1982), en la que se establece el diálogo como un elemento esencial para la liberación de los individuos a través de procesos educativos. Aunque aquí no se define al diálogo sólo en un entorno educativo, sí se considera a la esfera pública como un espacio de aprendizaje social. Esto nos lleva, entonces, a calificar al diálogo público como un dispositivo de enseñanza con respecto a la pertenencia a una comunidad y la definición de lo que a ella le beneficia o conviene (bienes públicos). La liberación en este sentido sería de cualquier imposición sobre un individuo y el empoderamiento que le permite participar en cualquier diálogo sobre lo común.

Este concepto está muy relacionado con el de 'construcción de ciudadanía', pues implica un adiestramiento en temas relevantes para todos los miembros de una comunidad política establecida.

El segundo rubro mencionado, su constitución diacrónica, se refiere al hecho de que cualquier diálogo tiene distintas etapas. No se trata de un hecho único que sucede en un momento determinado, sino de un proceso que puede durar unos minutos o incluso días o meses. Independientemente de su duración, es importante tener en cuenta las cinco etapas que aquí definimos: inicio, base común, proceso, acuerdo y cierre. La primera, el inicio, es el momento en el que se realizan las enunciaciones de cada uno de los participantes o de algunos, pues otros se pueden incorporar más adelante. En los diálogos formales y estructurados, esta etapa sirve para establecer las condiciones de la interacción y para aclarar las expectativas entre los asistentes. En los informales, puede servir para establecer temas específicos, propuestas, inconformidades, exigencias o problemáticas; así como puntos de fricción o desencuentro que busquen resolverse. La segunda etapa, la base común, es el paso en el que se establece un entendimiento básico sobre el contexto compartido y las unidades esenciales del tema tratado. Puede ser el compartir información contextual o escuchar las repercusiones de la problemática central para distintos actores involucrados. La tercera etapa, el proceso, es la interacción argumentativa en la que existe una negociación racional y emotiva entre los participantes. Esta implica el acto de exponer claramente las distintas dimensiones del tema medular del diálogo. La cuarta etapa, del acuerdo, implica no necesariamente una resolución del asunto en cuestión, sino más bien un aprendizaje que obtengan todos los participantes. La quinta y última etapa, el cierre, implica una evaluación del diálogo para entender el resultado y para que cada copartícipe revise su proceso individual a partir del colectivo. Un buen cierre permitirá que el siguiente diálogo en el que participen los involucrados sea de mejor calidad. Un mal cierre puede llevar a la radicalización de la postura personal, como veremos en el siguiente apartado.

El concepto de diálogo público se ha utilizado en la academia principalmente para referirse a debates que informan políticas gubernamentales. Este tipo de encuentros se han documentado sobre todo en países como el Reino Unido o Estados Unidos (Dillon y Galanes 2002). En muchas ocasiones, se trata del 'diálogo de saberes' entre expertos, la opinión pública y los funcionarios gubernamentales implicados. Estos procesos están vinculados con cuatro grandes cuerpos de literatura: capital social, gobernanza, redes de políticas públicas y democracia. La revisión

puntual de estos queda fuera del propósito del presente texto. La breve descripción que se ofrece, sin embargo, tiene el objetivo de mostrar aspectos de estas áreas ya establecidas desde las que se nutre este proyecto sobre la calidad del diálogo y en las que sería relevante su aplicación en estudios puntuales. La literatura sobre capital social ha crecido exponencialmente en el último par de décadas (Portes 1998; Marrero 2006). Ha pasado de ser un tema meramente sociológico a la literatura sobre ciencias políticas, administración pública e incluso desarrollo (Putnam 2003; 2005; Woolcock y Narayan 2000). Sus orígenes en el trabajo de Pierre Bourdieu (1986; 2000), quien distinguió entre tres formas de capital: económico, cultural y social. El capital económico es inmediatamente convertible en dinero y en derechos de propiedad. El cultural, en ciertas circunstancias puede ser convertible también en dinero y puede ser institucionalizado en la forma de cualificaciones educativas. El capital social, por último, está constituido por obligaciones sociales o conexiones, que puede también ser convertido en dinero y que puede ser institucionalizado en títulos de nobleza. La lógica de este tipo de capital, por ende, tiene que ver con las ventajas que existen a través de la interacción social.

Los estudios sobre gobernanza han pasado a alimentar muchos planes gubernamentales e informes internacionales sobre administración de territorios o bienes comunes. El concepto de gobernanza está basado en el problema fundamental de los comunes (Ostrom 1990; Dietz, Ostrom y Stern 2003). La búsqueda por formas en que se institucionalice la corresponsabilidad en una comunidad por algo que todos comparten es muy relevante para estudios sobre prácticas políticas democráticas. Esto a su vez está relacionado con la literatura sobre las redes de políticas públicas, dedicada a las dinámicas de consultas y retroalimentación sobre proyectos gubernamentales de muy diversa índole (Lee 2007; Rhodes 2008). La literatura sobre democracia es muy amplia e imposible de resumir en este espacio. Interesa a este proyecto sobre todo la idea de la calidad de la democracia (Morlino 2005; 2007), pues representa un esfuerzo por establecer indicadores específicos para entender diversos procesos democráticos. A partir de un análisis sobre aspectos del funcionamiento de un aparato gubernamental y partidista, Morlino propone modelos empíricos para distinguir entre distintos tipos de democracia, como pueden ser la mayoritaria, plebiscitaria, fuertemente mayoritaria, débilmente mayoritaria, proporcional y conflictual (Morlino 2005: 57). Esta tipología, con todo y las partes a partir de las cuales se establece, inspiró el trabajo aquí presentado sobre calidad del diálogo. Las diferencias son grandes, tanto en escala institucional, en profundidad teórica e incluso en las evidencias

empíricas utilizadas.

Las anteriores referencias sirven para establecer el contexto sobre la relevancia académica del estudio de la calidad de un proceso tan complejo como es el diálogo público. Vale la pena aclarar, para efectos del análisis aquí presentado, que el principal referente teórico para este trabajo es Habermas. Su teoría de la acción comunicativa (Habermas 2001a; 2001b), provee un marco conceptual filosófico anclado en la interacción social. A partir de su interés temprano en la esfera pública como el espacio social en que se discuten los temas comunes, el desarrollo de su trabajo sobre acción comunicativa distingue entre cuatro conceptos de acción: la teleológica, la regulada por normas, la dramatúrgica y la comunicativa (Habermas 2001a: 122-146). La acción teleológica, que ha dominado a la filosofía de la acción desde Aristóteles, significa que el actor "realiza el fin o hace que se produzca el estado de cosas deseado eligiendo en una situación dada los medios más congruentes y aplicándolos de manera adecuada" (Habermas 2001a: 122). Esto significa que dicho tipo de acción es utilitarista, pues la decisión se rige a partir de la maximización de utilidad o de expectativas de utilidad. Este tipo de acción yace en la base de las teorías de la decisión y de juegos e economía, sociología y psicología social. La acción regulada por normas, en cambio, no considera a un actor solitario que toma una decisión, sino a "los miembros de un grupo social que orientan su acción por valores comunes" (Habermas 2001a: 123). Las normas referidas son producto colectivo a partir de expectativas generalizadas de comportamiento. Esta línea de pensamiento proviene de la idea de contrato social y yace en la base de la teoría psicológica del rol social. La acción dramatúrgica, por otro lado, habla del conjunto de participantes de una interacción que constituyen los unos para los otros un público ante el cual se ponen a sí mismos en escena. En estas situaciones, los involucrados "gobiernan su interación regulando el recíproco acceso a la propia subjetividad, la cual es siempre exclusiva de cada uno" (Habermas 2001a: 124). En este sentido, existe una 'autoescenificación' que representa una estilización de la expresión de las propias vivencias. A partir de estos planteamientos se encuentran los distintos desarrollos 'performativos' de la acción social. La acción comunicativa, por otra parte, implica un medio lingüístico por medio del cual se ejercita la racionalidad del agente en cuestión (Habermas 2001a: 136). Estos cuatro modelos de la acción permiten diferenciar motores para la producción social de sentido en una era en que la racionalización se sitúa como motor de la interacción comunicativa, mientras otros procesos simbólicos.

La relevancia de estas consideraciones para la presente investigación radica en el carácter

racional de la calidad del diálogo anhelada por los grupos organizados de la sociedad civil. Esto es, que de las distintas acciones que pueden aspirarse en un grupo social, las asociaciones aquí estudiadas prefieren entablar una comunicación razonable sobre los asuntos públicos con funcionarios del gobierno. El hecho de ser meramente un anhelo, como se verá en el siguiente apartado, significa que aún no existe. Como explicaré más adelante, esto significa que para mover a la reflexión, los grupos reunidos en la Plataforma 39 acuden más a una acción dramatúrgica colectiva y pública, con un esfuerzo por posicionarla en medios de comunicación para hacerla visible. Aunque esto es considerado necesario debido a la constante negativa por parte de autoridades gubernamentales de entablar diálogos sensatos, cabe la duda de si se está dificultando aún más el paso a un diálogo racional por el abuso de acciones dramatúrgicas.

El problema subyacente con este tipo de teorizaciones está en que parten de evidencias empíricas ajenas a ejemplos locales como el analizado en este texto. En este sentido, resulta relevante la reflexión de Eder (2006) sobre la necesidad de repensar el concepto a partir de las diferencias culturales evidentes en las sociedades actuales. Esto, arguye Eder, se debe a que la concepción de Habermas con respecto a la constitución de la esfera pública considera especialmente el desarrollo cognitivo-cultural de las sociedades europeas. Aún con esta dificultad, es relevante asumir el proceso por medio del cual un grupo social establece prioridades colectivas con respecto al propósito de la comunidad política en cuestión. Vale la pena aquí citar otro trabajo de Eder (2009) en el que reflexiona sobre la diferencia entre la manera en que las organizaciones de la sociedad civil se imaginan a sí mismas, actúan y se presentan ante el resto de la sociedad y el gobierno. En esas tres esferas se pueden percibir una serie de contradicciones y tensiones que en muchas ocasiones responden a las fisuras presentes en el tejido social subyacente. Esto a su vez se ve reflejado tanto en el entramado jurídico, como de otras normas, valores y visiones compartidas.

El diálogo público, entonces, es la forma en que se establecen interacciones dialógicas en un espacio social determinado con respecto a los asuntos comunitarios. Alexander (2006) establece que este proceso pasa por una necesidad imperante, en los regímenes democráticos, por facilitar a distintos grupos sociales su participación en una esfera pública incluyente y en constante adaptación a nuevos retos y necesidades. Habermas valora la dimensión simbólica de intercambios cotidianos en su teoría de la acción comunicativa a partir de trabajos de Mead y Durkheim. Esta dimensión resulta muy relevante porque determina el procesamiento de

emociones a partir de actos colectivos o visibles para gran parte de la comunidad en cuestión. Estas reflexiones son útiles con respecto a la calidad del diálogo, debido a que la distancia entre las aspiraciones y la realidad puede llevar a lo que denomino 'ciclos de radicalización', con repercusiones directas en la convivencia social. De esto trata el siguiente apartado.

Frustración radicalizante y calidad anhelada

A partir del seguimiento etnográfico de la red llamada Plataforma 39, me aventuro a proponer una serie de 'ciclos de radicalización' de miembros de organizaciones de la sociedad civil. Su inclusión en este trabajo se debe a que los considero directamente relacionados a la 'calidad del diálogo' que anhelan los involucrados. La premisa aquí es que el no encontrar disposición por parte de las autoridades para entablar un diálogo de calidad lleva a una frustración que provoca en la mayoría de los participantes la desactivación y en una minoría la radicalización. Por radicalización aquí me refiero a un proceso a través del cual se reduce la disposición a participar en cualquier esfuerzo formal o institucional con el gobierno o la autoridad en cuestión para resolver conflictos o siquiera tratarlos. Este proceso implica asimismo un paso gradual en el que se descalifica a la clase política a través de generalizaciones y prejuicios. No incluyo aquí ningún tipo de acción violenta, pues no atestigüé algo por el estilo. Sí escuché en numerosas ocasiones amenazas veladas sobre posibles movimientos armados en situaciones particulares, pero no al interior de la Plataforma 39. Lo que esta radicalización significa, creo yo, es que esas personas estarán menos dispuestas a entablar un diálogo de calidad aún cuando se les presente la oportunidad. De ahí que el simular diálogos con la ciudadanía por medio de consultas o sondeos que no respondan realmente a las inquietudes generales, corre un riesgo de inmunizar a la población ante posibles diálogos futuros.

Entre varios de los entrevistados existe también la percepción de que la frustración referida es parte de una estrategia general por parte de funcionarios del Partido Acción Nacional (PAN). Este instituto político ocupaba las principales posiciones de poder público al momento del trabajo de campo, como son los ayuntamientos de la zona conurbada de Guadalajara, el gobierno estatal de Jalisco y el gobierno federal. La percepción de que dicho partido en Jalisco tiene una estrategia de ignorar o desconfiar de la sociedad civil organizada ha sido documentada por diversos trabajos académicos (Acosta et. al 2009). Estos diagnósticos, sin embargo, presentan más una continuidad con respecto a las tendencias autoritarias de los gobiernos anteriores emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), mientras ejercía un control casi total de los tres niveles de

gobierno. Las opiniones de los entrevistados sobre las administraciones panistas, entonces, se debe más a que la mayoría de ellos no tienen una larga trayectoria en organizaciones ciudadanas, como para conocer las estrategias de gobiernos anteriores (el PAN ganó la gubernatura de Jalisco por primera vez en 1994, y se ha mantenido desde entonces y hasta el momento de escribir este texto en el ejecutivo estatal). La lógica que explicaron un par de entrevistados fue que al fomentar la frustración, la ciudadanía se desactiva y acepta cualquier situación irregular en el ejercicio de recursos y decisiones públicas. Si algunos se radicalizan, entonces son ellos quienes pierden legitimidad ante un discurso que incorpora los anhelos de diálogo público, aunque no se vea reflejado en políticas públicas ni en procedimientos oficiales. Un ejemplo de esta práctica son los organismos autónomos, que parecieran más un escenario para probar que existe la democracia en nuestro país, que realmente un esfuerzo por llevarla a la práctica. Esto, porque dichos organismos son nuevas formas institucionales que desde su diseño no facilitan su supuesta tarea de mediar entre el aparato gubernamental y la sociedad en general (Bayardo 2008).

Este apartado es un análisis a partir de la información obtenida y las observaciones realizadas. Para él, me baso en las cuatro acciones que identifica Habermas (Habermas 2001a: 122-146): la teleológica, la regulada por normas, la dramatúrgica y la comunicativa. Como ya fue mencionado anteriormente, la aspiración que motiva la creación misma de la Plataforma 39 es facilitar un proceso de aprendizaje mutuo en forma de diálogo racional entre los distintos niveles de gobierno y la ciudadanía general. El objetivo final de este proceso, según se alude en la misión, es lograr la plena aplicación del artículo 39 de la Constitución Política mexicana. Es decir, se busca que el poder realmente radique en 'el pueblo' o la ciudadanía, y que las decisiones públicas se tomen con base en sus necesidades y no a partir de negociaciones opacas entre la clase política. Parte de los argumentos que convocaron a las organizaciones a la Plataforma 39 fue la percepción de una falta generalizada de disposición a un diálogo honesto, abierto y provechoso por parte de las autoridades, para tratar temas de interés público. Ante esto, las diversas acciones de la Plataforma y de la mayoría de las organizaciones que la forman se pueden enmarcar dentro de la acción dramatúrgica de Habermas. Esto, porque se trata más de escenificaciones sobre el malestar preponderante entre las asociaciones implicadas. Un ejemplo sería el encuentro contra la criminalización de la protesta ciudadana[ii]. Tal estrategia parece problemática por ser contradictoria: se exige una acción comunicativa a través de una dramatúrgica.

Identifico ciclos de radicalización en dos grandes esferas: 1) entre quienes participan en

asociaciones volunarias, flexibles o libres, como son los movimientos sociales o redes ad hoc; y 2) entre personas que forman parte de grupos formales o más institucionalizados, como son las organizaciones no gubernamentales o asociaciones civiles. Aunque los procesos son distintos, el efecto que produce la falta de disposición al diálogo en los individuos es similar. Los ciclos aquí identificados tienen relación con situaciones en las que existe la percepción por parte del grupo ciudadano de un problema en la gestión pública por el cual busca establecer un diálogo con las autoridades responsables para tratarlo. Esto quiere decir que hay otras situaciones en que participan estos mismos grupos organizados en que no existe la misma necesidad de diálogo con funcionarios de gobierno. Es común que algunos movimientos sociales se activen por la coincidencia entre varios individuos en la identificación de un problema de gestión pública para el que se considera necesaria la manifestación pública de oposición, crítica u opinión. A esto se le llama movilización. Como puede verse en la figura 1, para la planeación de la protesta y manifestación pública de su postura disidente o crítica, primero se identifica al funcionario o a la oficina de gobierno culpable o responsable por el problema en cuestión. La situación que todos los miembros de la Plataforma 39 identificaron como normal es la indisposición oficial al diálogo con los grupos de ciudadanos organizados. Esta indiferencia o rechazo por parte del gobierno genera frustración entre los participantes, que puede llevar a una desactivación (en el caso de la mayoría de quienes participan en el movimiento social) o a la radicalización (de una minoría). La desactivación implica que los individuos difícilmente querrán volver a intentar algo similar. Es un desencanto con lo público. La radicalización, por otra parte, lleva a esa minoría a una postura de confrontación que puede llegar a ser hostil o de franco rechazo. Esto genera una pérdida de legitimidad de una causa que originalmente la tenía, y al mismo tiempo ofrece una justificación para que algunos funcionarios acosen a dichos activistas, acusándolos de radicales e intolerantes.

Figura 1. Ciclo de radicalización en movimientos sociales

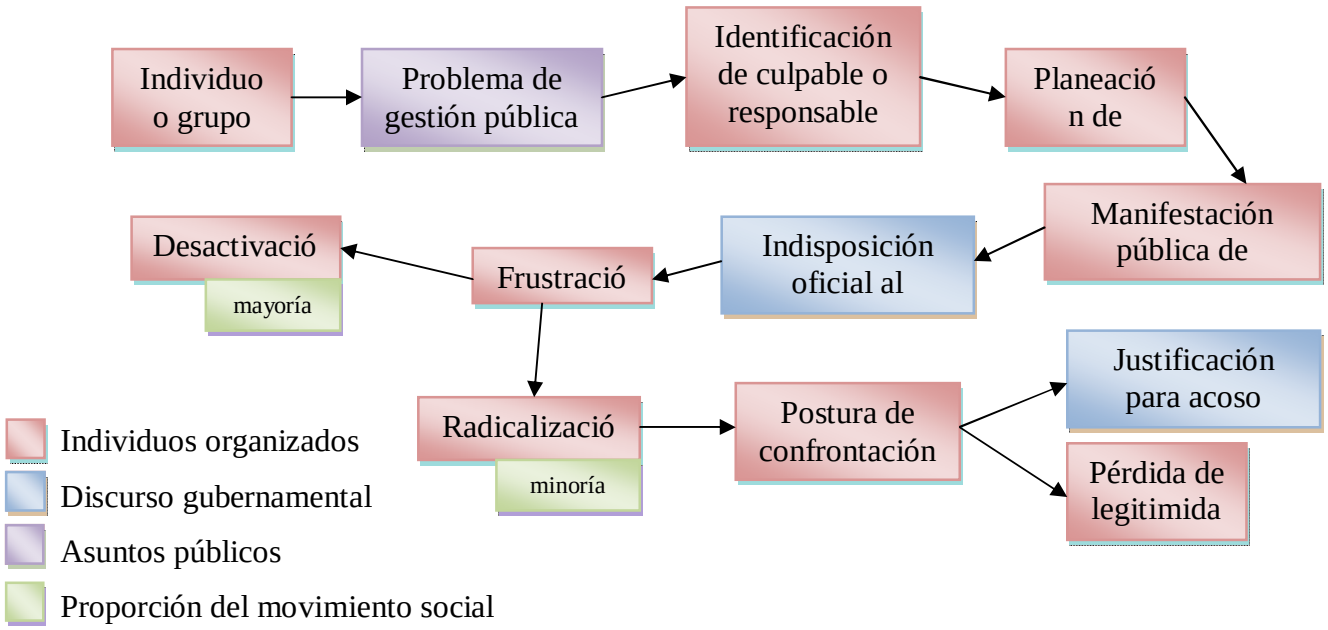
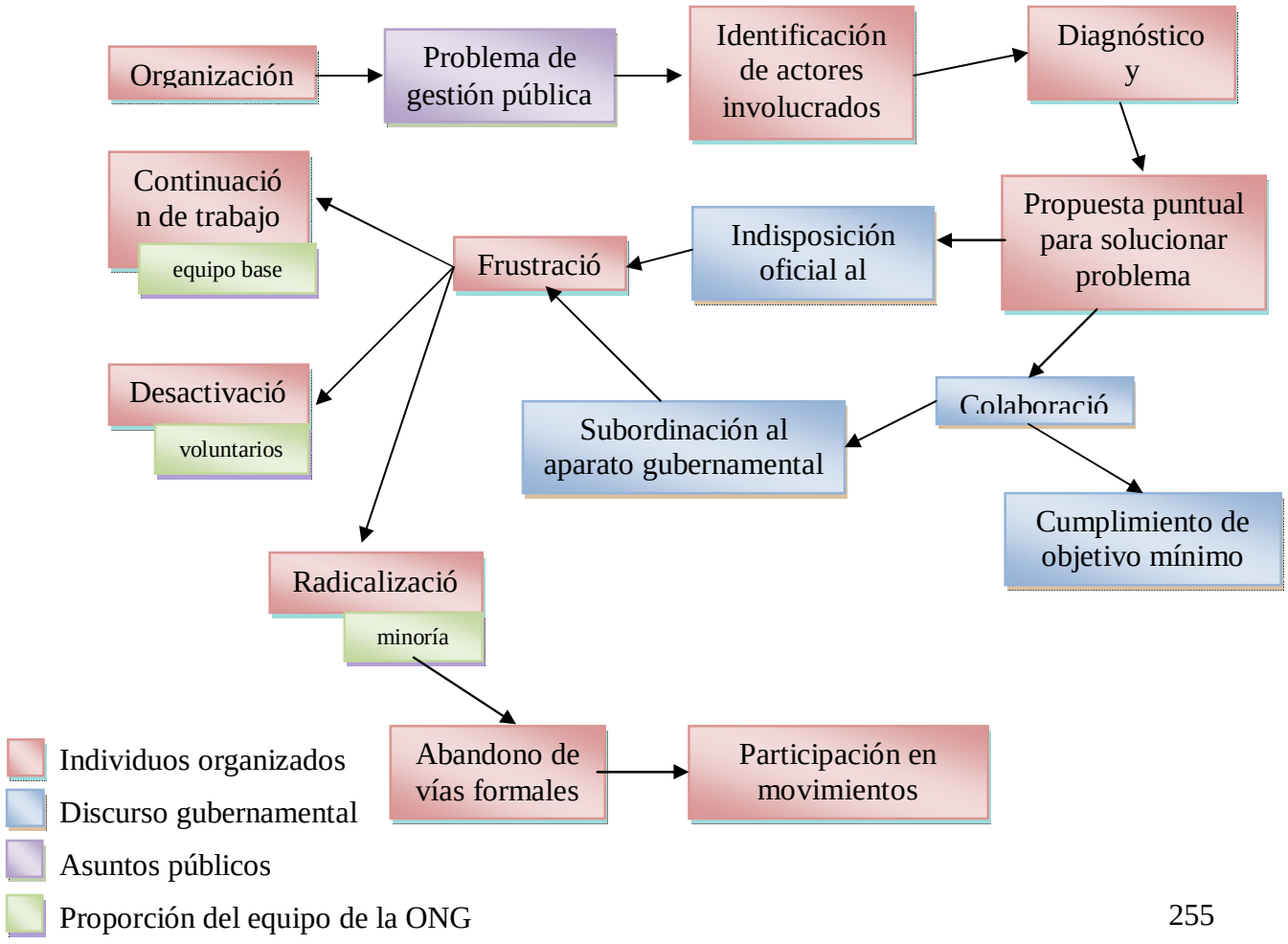


Figura 2. Ciclo de radicalización en organizaciones no gubernamentales



La situación en las organizaciones no gubernamentales o asociaciones civiles es un poco distinta, aunque con rasgos similares. La principal diferencia es que normalmente la lógica de acción de estas asociaciones está más enfocada a hacer propuestas concretas para la solución del problema o para mejorar la situación (Figura 2). Estas propuestas siguen a un diagnóstico que se realiza a partir de un conocimiento de los actores involucrados. A través de este tipo de procedimientos, la organización gana legitimidad entre los afectados por el problema identificado. Una vez realizado su diagnóstico y planeación, presenta sus propuestas a la autoridad competente. La respuesta puede ser positiva, lo que lleve a un cierto grado de colaboración en el tema, o de indisposición al diálogo, a través de evasivas, largas, diálogos simulados o simple rechazo. Ninguna de las organizaciones participantes en la Plataforma 39 había tenido una colaboración completamente satisfactoria. Cuando era muy positiva, se lograban objetivos mínimos o parciales. En otras ocasiones, puede haber una subordinación total al aparato de gobierno, lo que termina eliminando cualquier influencia de la organización y lleva a que muchos de sus integrantes tengan el mismo grado de frustración que quienes fueron ignorados o rechazados. Esa frustración tiene tres salidas en estas organizaciones. La primera e inevitable es que el equipo base de la organización continúe su trabajo con la esperanza de tener mejor suerte a la siguiente. Vale la pena recordar que este tipo de organizaciones tiene otro tipo de proyectos y no toda su actividad implica una relación directa con el gobierno. La segunda salida es la desactivación, principalmente de los voluntarios para el proyecto específico. La tercera es la radicalización de posturas, que lleva a una minoría a abandonar la organización y a unirse a movimientos radicales.

Estos modelos permiten comprender que la constante negativa del gobierno a sostener diálogos productivos y honestos con organizaciones ciudadanas genera una frustración que no ayuda para diálogos futuros. Otra investigación podría abonar a lo que significa para la percepción sobre la democracia. Con respecto al objetivo planteado en este texto, puedo sostener que el no asegurar siquiera grados mínimos de los cinco factores de la calidad del diálogo (legitimidad, socialización, visión común, código común y evaluación) en la interacción con organizaciones ciudadanas, implica fomentar la radicalización de algunos de sus miembros y la desactivación de la mayoría de los participantes. Esto a su vez tiene una repercusión fuerte con respecto a la vida colectiva, pues quienes forman parte de estas asociaciones manifiestan abiertamente su interés por asuntos públicos. Su salida de un diálogo público empobrece la riqueza de visiones y opiniones que ayudaría a mejorar decisiones colectivas. Aún más, su frustración los aleja del

interés público y los mantiene enfocados a su esfera privada.

Esto pone en evidencia el carácter pedagógico del diálogo. Si un diálogo se da con bases mínimas, es muy probable que exista mayor conciencia sobre los factores que pueden abonar a su calidad. Por lo tanto, el siguiente diálogo en el que participen los mismos individuos tiene mayores probabilidades de enriquecerse con la experiencia y, por ende, mejorar. Por el contrario, si no hay disposición al diálogo y una de las partes se radicaliza, no es probable que a la siguiente oportunidad exista una mejor disposición al diálogo. Aunque la red estudiada es novedosa por sus estrategias, estructura y membresía, la dinámica en la que ha caído parece mostrar una marcada radicalización de su discurso y una erosión de sus posibilidades de incidir en la vida pública.

El diálogo público, entonces, implica un proceso más complejo de lo que Martín Serrano (1994) refiere como 'comunicación pública'. La principal diferencia radica en el carácter institucional que Martín Serrano parece otorgar a la comunicación pública, como si fueran capaces de establecerla sólo organismos de gobierno o medios de comunicación masiva. El diálogo público, en cambio, se presenta aquí más en el tenor de la esfera pública en la que cualquier miembro de una comunidad interesado en incidir en discusiones en torno a lo común, puede hacerlo (Habermas 1999). Destaca en este planteamiento la necesidad de la figura del 'facilitador', 'moderador' o 'promotor' de cualquier diálogo. En el caso del diálogo público, el actor institucional ideal para este rol es el gobierno. En otros diálogos, cualquier participante puede asumir este rol aún cuando sea una parte interesada en la discusión.

Conclusiones

Los factores considerados muestran un bajo nivel de calidad en el diálogo público. La motivación para formar la Plataforma 39 fue trabajar desde la sociedad civil para mejorar el diálogo sobre asuntos de interés público y no dejar que una minoría se guiara por intereses particulares. En varios de los apartados, sin embargo, resulta evidente que son actitudes y acciones por parte de todos los actores involucrados, incluida la mencionada red, las que mantienen al diálogo en bajos niveles de calidad. Esto significa que aún cuando existía claridad en la motivación y en lo que se busca cambiar, al avanzar en sus trabajos la red se enfrentó a una serie de circunstancias que provocaron ciclos de radicalización en su interior. Considero entonces que la Plataforma 39 es una red radicalizada. Esto, porque aunque sus miembros manifiestan en sus documentos, actos y manifestaciones, la necesidad de un diálogo público, lo hacen en forma de denuncia, con críticas generalizadas y descalificaciones hacia la clase política. La mayor parte de sus acciones son

dramatúrgicas y no comunicativas. Las acciones dramatúrgicas por sí mismas no son negativas, pues son una parte cotidiana de la producción simbólica social. Resulta una contradicción, sin embargo, el sostener que se busca mejorar la comunicación entre la ciudadanía y el gobierno y hacerlo sólo con denuncias contra el gobierno. No hay entre las acciones o siquiera entre los planes de la Plataforma 39 esfuerzos por conocer la opinión de la población, aunque sea de forma segmentada o temática. Bien podrían sus miembros insistir en una comunicación racional con la ciudadanía y sin el gobierno, para ir generando capacidad discursiva y argumentativa con vistas a un diálogo futuro. En vez de esto, los miembros de la Plataforma han enfocado sus esfuerzos en denunciar la falta de ánimo gubernamental por establecer diálogos. Hacerlo de forma radical dificulta cualquier comienzo de diálogo.

Referencias

Acosta, Raúl, Felipe Alatorre, Jorge Alonso, José Bautista, Isabel Blanco, Rigoberto Gallardo, Beatriz Gómez, Paulina Martínez, Carlos Peralta, Juan Mamuel Ramírez-Saiz, Manuel Sánchez, y Marcos E. Villa (2009) El gobierno y la sociedad civil en Jalisco, en *¿De qué democracia hablamos? Concertación y pacto social en América Latina*, coordinado por Cristina Sánchez-Mejorada. Mexico: Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil (Remisoc) / Universidad Autónoma Metropolitana.

Alexander, Jeffrey (2006) *The Civil Sphere*. Nueva York: Oxford University Press.

ANCA (2009) Declaración de la Asamblea Nacional Ciudadana. Elaborado: 1 septiembre 2009. Consultado: 12 marzo 2010. URL: http://www.anciudadana.org

Bayardo, Alberto (2008) *Organismos autónomos, participación ciudadana y rendición de cuentas. El caso de dos consejos ciudadanos*. Tesis de Maestría en Política y Gestión Pública. ITESO.

Bourdieu, Pierre (1986) The Forms of Capital, en *Handbook of Theory of Research for the Sociology of Education*, compilado por J.E. Richardson. Pp 241-58. Nueva York: Greenword Press.

Bourdieu, Pierre (2000) Las formas del capital. Capital económico, capital cultural y capital social, en *Poder, derecho y clases sociales*. Pp. 131-165. Barcelona: Desclée.

Cohen, Joshua (1989) Deliberation and Democratic Legitimacy, en *The Good Polity*, compilado por A. Hamlin y P. Pettit. Oxford: Blackwell.

Cohen, Joshua (1997) Deliberation and Democratic Legitimacy, en *Essays on Reason and*

Politics: Deliberative Democracy, coord. por James Bohman y William Rehg. Cambridge: MIT Press.

Collins, Susan, Michael Kersey y Cindy Savage (2007) Local dialogue heard around the world. *World Futures* 63: 353-364.

De León, Salvador (2009) De lo público a la comunicación pública. Revisión conceptual. *Renglones* 61.

Dietz, Thomas, Elinor Ostrom y Paul C. Stern (2003) The Struggle to Govern the Commons. *Science* 302 (13 Diciembre): 1907-1912.

Dillon, Randy K. y Gloria J. Galanes (2002) Public Dialogue: Communication Theory as Public Affairs Praxis. *The Journal of Public Affairs* VI(1): 79-90.

Eder, Klaus (2006) The Public Sphere. *Theory, Culture & Society* 23(2-3): 607-611.

Eder, Klaus (2009) The making of a European civil society: 'imagined', 'practised' and 'staged'. *Policy & Society* 28(1): 23-33.

Elster, Jon (comp.) (2001) *La democracia deliberativa*. Edición en inglés: 1998. Barcelona: Gedisa.

Freire, Paulo (1972) *Concientización: teoría y práctica de la liberación*. Bogotá: Asociación de Publicaciones Educativas.

Freire, Paulo (1982) *La educación como práctica de la libertad*. Primera edición 1969. México: Siglo XXI.

Grzybowski, Cândido (2006) The World Social Forum: Reinventing World Politics. *Global Governance* 12: 7-13.

Habermas, Jürgen (1999) *Historia y crítica de la opinión pública*. México: Gustavo Gilli.

Habermas, Jürgen (2001a) *Teoría de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalización social.* Madrid: Taurus.

Habermas, Jürgen (2001b) *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Madrid: Cátedra.

Hammond, S. C., Anderson, R., y Cissna, K. N. (2003) The problematics of dialogue and power. *Communication Yearbook* 27: 125–157.

Lee, Caroline W. (2007) Is there a place for private conversation in public dialogue? Comparing stakeholder assessment of informal communication in collaborative regional planning. *American Journal of Sociology* 113(1): 41-96.

Marrero, Adriana (2006) La teoría del capital social. Una crítica en perspectiva latinoamericana. *Arxius de Ciènces Socials* 14: 73-89.

Martín Serrano, Manuel (1994) La comunicación pública y la supervivencia. *Diálogos de la Comunicación, Revista de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social* 39.

Martín Serrano, Manuel (2007) Análisis metódico de la verdad en la comunicación. *Diálogos de la Comunicación, Revista de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social* Mayo-Agosto 74.

Morlino, Leonardo (2005) *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.

Morlino, Leonardo (2007) Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política* 27(2): 3-22.

Olvera, Alberto (coord) (2003) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Universidad Veracruzana y Fondo de Cultura Económica.

Ostrom, Elinor (1990) *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Portes, Alejandro (1998) Social capital: its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology* 24: 1-24.

Putnam, Robert (2003) *El declive del capital social: un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Putnam, Robert (2005) *Avances, políticas públicas y agenda de investigación en teoría del capital social*. México, DF: Universidad Iberoamericana Santa Fe.

Rhodes, R.A.W. (2008) Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Primera edición 1997. Maidenhead: Open University Press.

Whitaker, Chico (2005) *O desafio do Fórum Social Mundial. Um modo de ver*. São Paulo: Edições Loyola y Editora Fundação Perseu Abramo.

Woolcock, M y D Narayan (2000) Social capital: implications for development theory, research and policy. *The World Bank Research Observer*

Páginas web relevantes:

Ciudad para Todos: http://www.ciudadparatodos.org/

Colectivo Ecologista de Jalisco: http://www.cej.org.mx/

Un Salto de Vida: http://limpiemoselsalto.blogspot.com/

Parlamento de Colonias: http://www.parlamentodecoloniasgdl.org/

Anulo mi voto: http://www.anulomivoto.com/

Asamblea Nacional Ciudadana: http://anciudadana.org/

[i] Trabajo colegiado con Enrique Páez, Alma Reyes y Gabriela de la Torre, al interior de la Unidad Académica Básica de Gestión Estratégica e Intervención, del Departamento de Estudios Socioculturales del ITESO.

[ii] El encuentro fue titulado "Hostigamiento y criminalización de la participación social en Jalisco", y fue un balance de los casos ocurridos en 2008. Fue realizado el 10 de diciembre de 2008, en la Casa ITESO Clavigero.

El movimiento ciudadano *ACTÍVATE POR PUEBLA*: La agenda pública de la Sociedad Civil poblana en el año 2010

Braulio González Vidaña

Resumen

Actívate por Puebla es un movimiento surgido de la sociedad civil, que se propuso incidir en la definición de la agenda pública de los niveles de gobierno estatal y municipal en el marco del proceso electoral poblano de 2010. Para realizar el análisis de esta iniciativa ciudadana, el presente trabajo toma como punto de partida la revisión de conceptos clave tales como: sociedad civil; ciudadanía; movimientos sociales y la distinción entre lo político y la política. Una vez establecido el aparato conceptual que dará soporte al estudio, se procederá a identificar el papel desempeñado por los distintos actores que activaron el movimiento; se describirán los ejes en que se articularon las propuestas, los mecanismos de difusión y comunicación, así como las estrategias seguidas para que los programas promovidos por los integrantes de *Actívate por Puebla*, llegaran a los candidatos al gobierno del estado en el año 2010.

Sociedad civil, ciudadanía, movimientos sociales, lo político, la política, agenda pública.

INTRODUCCIÓN

Hacia finales de los años ochenta del siglo XX, con la caída de los regímenes socialistas de Europa del Este, la crisis de las ideologías, el fin de las dictaduras latinoamericanas y el nacimiento de nuevos mecanismos de organización y participación ciudadana que promovieron vías alternas para la solución de diversos problemas comunitarios, regionales o globales;

resurgieron los conceptos de *sociedad civil* y *nuevos movimientos sociales*[i], que colocaron en el centro del debate internacional la necesidad de establecer estrategias eficaces para incidir en la articulación de la agenda pública de gobierno. La consolidación de las jóvenes democracias del Este de Europa y América Latina, incluía el ingrediente de la sociedad civil como garante del nuevo pacto social que permitiría el desarrollo de regímenes que dejaran atrás el fantasma del totalitarismo y el flagelo de las dictaduras militares.

Polonia, Alemania reunificada, las Repúblicas Checa y Eslovaca, Hungría, Rumania, las Repúblicas que componían el territorio de la ex Yugoslavia, los países Bálticos y el conjunto de las naciones que dieron vida a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en el Este; así como Chile, Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Paraguay, Honduras, Guatemala, el Salvador, Nicaragua y México en América Latina, enfrentaban, en la transición del nuevo siglo, los desafíos de construir modelos de gestión gubernamental que respondieran a la consigna: "No sin nosotros"[ii], estandarte de una sociedad civil que se convertía en actor central de los procesos de transición y consolidación democrática de sus respectivos países. Otra frase que puede ejemplificar el momento histórico que se vivió en los albores de la década del dos mil latinoamericano, es aquella emitida en Argentina, por las voces de "piqueteros"[iii] y ciudadanos de la clase media, afectados por las medidas de ajuste económico aplicadas en el periodo de gobierno de Fernando de la Rúa y que alcanzaron su punto climático la noche del 19 al 20 de diciembre del año 2001 con el reclamo: "Que se vayan todos".

Entre el llamado a la inclusión del "No sin nosotros" mexicano y el *ultimátum* contenido en el grito argentino "Que se vayan todos", se inaugura el siglo XXI de los nuevos movimientos ciudadanos que evocan irremediablemente, el carácter complejo de la relación Sociedad Civil, Estado y Economía. En uno, el mexicano, se encuentra la urgencia de producir condiciones institucionales para la canalización de las demandas y el reconocimiento de todos los sectores sociales en su diversidad cultural, económica y política. En el segundo, queda claro el rechazo generalizado a cualquier entorno de negociación institucional para la resolución de los conflictos generados por la crisis económica argentina y las contradicciones del capitalismo global. El "No sin nosotros" aceptaba –con algún grado de desconfianza- la posibilidad del diálogo y la construcción de consensos con el gobierno, los partidos políticos, los sindicatos o las organizaciones establecidas legalmente para la representación de los intereses ciudadanos. Por el contrario, "Que se vayan todos" entraña el desconocimiento de los partidos políticos, las

instituciones del Estado, los legisladores, el Presidente y sus Ministros, los sindicatos o algún otro tipo de organización institucionalizada, para desempeñarse como canales legítimos para la resolución del conflicto. Las dos expresiones representan una síntesis de las formas en que se manifiesta la sociedad civil en América Latina: una se funda en el consenso y la acción comunicativa, mientras que la segunda se construye en la idea de la política como suma cero, es decir, lo que se gana, es directamente proporcional a lo que pierde el adversario. No se cuestiona la legitimidad de una u otra postura, pero sí se critica su trascendencia e impacto para la transformación social, sin menoscabo del orden político que garantice la seguridad de la misma sociedad civil movilizada.

En México, la larga crisis del modelo de desarrollo estabilizador iniciada en los años sesenta del siglo pasado y que se prolongó hasta el fin de la década de los ochenta, motivó la articulación de acciones colectivas orientadas por los más diversos signos ideológicos que dieron cauce a las demandas y voces ciudadanas. Es ahí en donde se sitúa el origen de movimientos y organismos institucionalizados o no institucionalizados, tales como: el Movimiento Urbano Popular surgido hacia el año de 1968; el Consejo Coordinador Empresarial fundado en 1976; el Movimiento de las costureras que dio lugar al Sindicato del mismo gremio con el nombre “19 de septiembre” en memoria de sus compañeras muertas bajo los escombros que dejó el terremoto de 1985; el movimiento estudiantil de la UNAM del año 1986, el movimiento organizado de los comerciantes ambulantes de la Ciudad de México y su contraparte, los comerciantes establecidos del Centro Histórico de la Ciudad de México aglutinados en PROCÉNTRICO, por sólo mencionar a algunos de los más representativos actores sociales que configuraron el rostro de lo que Carlos Monsiváis describió en su libro: *Entrada libre. Crónicas de la sociedad que se organiza*[iv].

Disidencias y coincidencias, hacen que los movimientos y organizaciones surgidas de la sociedad civil mexicana, adquieran una relevancia mayor para la definición de las agendas de gobierno local o federal. En los estados, las movilizaciones de los maestros disidentes y las acciones de organismos emergentes hacia finales de los años noventa, permiten la integración de corrientes favorables a la participación de la sociedad civil organizada. Un factor que contribuyó a esta movilización ciudadana en los estados, lo representa el ascenso del Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República en el año 2000, así como el arribo de gobernadores o presidentes municipales provenientes del blanquiazul o de las filas del Partido de la Revolución Democrática;

en ambos casos, se generaron estructuras de activismo social que confluyeron en la dinámica que permitió la alternancia democrática. Una vez desatadas estas fuerzas sociales, difícilmente regresarían al mundo privado, no obstante las decepciones que normalmente arroja la acción pública ciudadana.

Puebla, en el año 2010, abre las puertas para la organización de un movimiento ciudadano en el que intervinieron diversos actores que configuran el sentido de las distintas ciudadanías que intervienen en la definición del espacio público de la entidad: instituciones de educación superior; organizaciones cúpula del empresariado local; organizaciones de la sociedad civil que promueven acciones a favor del cuidado del medio ambiente; académicos e investigadores, se sumaron a la iniciativa de activismo social bautizada con el nombre de *Actívate por Puebla*. Más allá de la pertinencia de sus objetivos y la trascendencia de las propuestas, esta movilización ciudadana inaugura en el Estado de Puebla, estrategias colectivas para incidir en la elaboración de la agenda pública que responda a las exigencias más urgentes de la población. Un elemento clave en el discurso construido por los actores participantes, es que en todo momento asumieron la línea de no "politizar" el movimiento, lo que implica aceptar tácitamente la tendencia teórica que distingue a la sociedad civil de la acción del Estado, para dar lugar a un dualismo que mantiene la separación entre los objetivos de interés público y aquellos que emergen de los intereses privados. Cabría preguntarse, si este objetivo se cumple, porque en la medida en que se participa en el espacio público mediante acciones ciudadanas que proponen líneas de política municipal o estatal, en esa medida, el carácter político de lo que *Actívate por Puebla* organizó pareciera ser uno de sus distintivos y por ello el valor que puede tener para posteriores acciones de intervención ciudadana del ágora pública.

El trabajo que a continuación se presenta busca establecer los ejes conceptuales que permitirán comprender mejor los alcances y limitaciones de *Actívate por Puebla*. Una vez analizado el uso que se le dará a los conceptos de sociedad civil, ciudadanía y movimientos sociales, se analizará el sentido de las nociones de *lo político* y *la política* que ayudan a comprender el papel que desempeñan las acciones colectivas de la ciudadanía propuestas, en el marco de Actívate por Puebla, para la configuración del espacio público. Este análisis se estima pertinente a fin de determinar hasta qué punto el distanciamiento de *la política* manifestado por los voceros de *Actívate por Puebla*, es otra manera de lograr que *lo político* surja como revitalización ética de la vida pública.

1. Algunas precisiones: Sociedad civil, ciudadanía, movimientos sociales, lo político y la política.

Para abordar el análisis del movimiento ciudadano *Actívate por Puebla*, se necesita aclarar el sentido en que se usarán los conceptos de sociedad civil, ciudadanía, movimientos sociales, lo político y la política. Esta etapa en el camino es indispensable porque los conceptos a los que hacemos referencia tienen un carácter histórico y su aplicación responde a condiciones culturales, políticas, económicas y sociales, situadas en el tiempo. Cabe señalar que no es el propósito del trabajo profundizar en aspectos de orden teórico, epistemológico e histórico, que han sido largamente atendidos en el tratado ya clásico de Jean L. Cohen y Andrew Arato *Sociedad Civil y Teoría Política*[v].

1.1. Sociedad civil

La modernidad del concepto de *sociedad civil* se remonta al pensamiento de G. W. F. Hegel quien en la *Fenomenología del Espíritu*[vi] y en su *Filosofía del Derecho*[vii], delinea los principales rasgos de lo que será la contribución más sólida para la comprensión del sentido que adquiere la sociedad civil en la teoría política moderna y contemporánea. En el apartado dedicado a la "Autoconciencia" de la *Fenomenología*, Hegel sitúa un primer eje de la reflexión en torno a lo social:

"En cuanto una autoconciencia es el objeto, éste es tanto yo como objeto. Aquí está presente ya para nosotros el concepto del *espíritu*. Más tarde vendrá para la conciencia la experiencia de lo que el espíritu es, esta sustancia absoluta que, en la perfecta libertad e independencia de su contraposición, es decir, de distintas conciencias de sí que son para sí, es la unidad de las mismas: el *yo* es el *nosotros* y el *nosotros* el *yo*. La conciencia sólo tiene en la autoconciencia, como el concepto del espíritu, el punto de viraje a partir del cual se aparta de la apariencia coloreada del más acá sensible y de la noche vacía del más allá suprasensible, para marchar hacia el día espiritual del presente."[viii]

La autoconciencia se compone de la certeza de sí mismo, adquirida después de entrar en contacto con los *otros*, que a su vez constituyen el gran *nosotros* en que se manifiesta el tercer momento de la experiencia de la conciencia que es la fenomenología: el *Espíritu*. Para Hegel, el resultado de este esfuerzo del *sí mismo* encarado con los otros *sí mismos*, es propiamente el reino de la verdad. Ya no se trata de estar en el movimiento de certeza sensible primitivo del primer momento de la

conciencia, ni tampoco en la metafísica propia del entendimiento; no, ahora, se trata de explorar la vivencia más plena del Espíritu que en su despliegue definitivo se transforma en ética y precedente indispensable de lo que más tarde se superará en el Saber Absoluto, personificación histórica del ser que se cumple a sí mismo en la facticidad de la experiencia compartida y en el reconocimiento de la alteridad que nos define. Por eso para Hegel el mundo de la ética es el de la conciencia desgarrada, conciencia extrañada que en su extrañamiento encuentra la posibilidad, Hegel lo dice mejor cuando en la sección dedicada al "Espíritu" define:

"En su verdad simple, el espíritu es conciencia y desdobla sus momentos. La *acción* lo escinde en la sustancia y la conciencia de la misma, y escinde tanto la sustancia como la conciencia. La sustancia, como *esencia* universal y como *fin*, se enfrenta consigo misma como la realidad *singularizada*; el medio infinito es la autoconciencia, que, siendo en sí unidad de sí y de la sustancia, deviene ahora esta unidad *para sí*, aúna la esencia universal y su realidad singularizada, eleva ésta a aquélla y actúa éticamente."[ix]

La unidad para sí de la autoconciencia singularizada en la realidad y su síntesis en la esencia universal, es precisamente la sociedad civil y su carácter de expresión de la eticidad del Espíritu; al respecto, Hegel enfatiza lo siguiente en el parágrafo 181 de la *Filosofía del Derecho*, publicada en 1820, trece años después de la *Fenomenología*:

"La familia se escinde natural y esencialmente merced al principio de la personalidad, en una *pluralidad* de familias que se comportan recíprocamente como personas independientes, concretas y externas. O bien, los momentos ligados en la unidad de la familia como Idea Ética, tal como ésta existe en su concepto, necesitan ser emancipados de él, como una realidad independiente, es decir, en la fase de la diferencia. Ante todo, abstractamente expresado se produce la determinación de la *particularidad* que se refiere a la *universalidad*, de tal suerte que ésta sólo es la base aún interna y, por lo tanto, a ella (a la universalidad), se refiere de modo formal lo que sólo aparece en lo particular. Esta relación reflexiva demuestra, ante todo, la pérdida de la ética, o puesto que ésta como esencia es necesariamente aparente, constituye el *mundo fenoménico de lo ético*, la *Sociedad Civil*."[x]

Es entonces que la *Sociedad Civil* hegeliana, resulta del movimiento de una experiencia ética que se identifica como ente fenoménico, pero que hace posible pasar de la particularidad natural del régimen familiar, al orden artificial de lo social con su pluralidad de personas independientes, concretas y externas. Lo plural y lo particular de la ciudadanía diferenciada del conglomerado

comunitario familiar, de la inmediatez de la experiencia sensible e igualmente alejado de las explicaciones metafísicas de un entendimiento ensombrecido por la metafísica. El ciudadano personifica, la expresión más pura del Espíritu que determina la dialéctica del Estado. En el parágrafo 182 de la *Filosofía del Derecho*, el pensador berlinés establece:

"La persona concreta, que es para sí como un fin *particular*, en cuanto totalidad de necesidades y mezcla de necesidad natural y de arbitrio, es uno de los *fundamentos* de la Sociedad Civil; pero la persona particular en cuanto sustancialmente en relación con otra igual individualidad, de suerte que cada una se hace valer y se satisface mediante la otra y al mismo tiempo simplemente mediatizada, gracias a la forma de la *universalidad*, constituye el otro principio."[xi]

La particularidad del yo, entendido como persona en el marco de la ética y el derecho, no se puede comprender en la soledad de la caverna o en la oscuridad de las noches de los tiempos, para Hegel, las posibilidades de subsistencia de ese mundo de necesidades naturales que cada individuo tiene, se sitúan en lo que él denomina el "Estado externo" que es la conjunción de la necesidad y el entendimiento. Entendimiento que se materializa en el reconocimiento de la dependencia que se tiene de la capacidad de los otros para vivir con bienestar y alcanzar el derecho. En el parágrafo 188 de la *Filosofía del Derecho* el padre del idealismo alemán clasifica los tres momentos de la sociedad civil:

"La Sociedad Civil encierra tres momentos:

A) La mediación de la necesidad y la satisfacción del individuo con su trabajo y con el trabajo y la satisfacción de las necesidades de todos los demás, constituyen el *sistema de las necesidades*.

B) La realidad de lo universal aquí contenida, de la libertad y la defensa de la propiedad mediante la *administración de la justicia*.

C) La prevención contra la accidentalidad que subsiste en los sistemas y el cuidado de los intereses particulares en cuanto cosa común por medio de la *policía y la corporación*."[xii]

Como se puede observar en la terminología hegeliana, se establecen las nociones que permitirán conceptualizar el sentido de la sociedad civil: satisfacción de un sistema de necesidades mediante el trabajo; libertad y defensa de la propiedad sostenida en una adecuada administración de justicia, es decir, estado de derecho y la prevención de actos que atentes contra el bienestar particular en tanto beneficio compartido, como cosa común que requiere de una policía que

proteja la propiedad y el derecho de todos. Si actualizamos la terminología hegeliana con demasiada liberalidad, podríamos escuchar palabras tales como: protección económica (empleo); certeza jurídica (estado de derecho) y seguridad (protección de la integridad física y propiedad); estos términos componen el entramado de intereses que se manifiestan en el espacio público como exigencias propias de una sociedad civil plenamente secularizada del dominio del Estado o de la Iglesia.

La carencia de estos tres elementos que generan la unidad Hegeliana de la universalidad realizada en la particularidad de todos, es lo que conduce a la fragmentación y al individualismo extremo del que habla Zigmunt Bauman cuando describe el estado de orfandad, miedo e indefensión en que se encuentran las ciudadanías que han perdido tres componentes esenciales para la convivencia social y que coinciden con las tres exigencias planteadas por Hegel en el año de 1820: pérdida de la seguridad, de la certeza y de la protección. La presencia de estas tres ausencias[xiii], provoca la fractura, la fragmentación de la humanidad, el diagnóstico que Bauman realiza sobre este tema es agobiante y triste, los adjetivos se imponen no obstante la intención académica del trabajo:

"Los sufrimientos que tendemos a experimentar no son comunes y, por lo tanto, no reúnen a sus víctimas. Nuestros sufrimientos dividen y aíslan: nuestras desdichas nos separan, desgarrando el delicado tejido de la solidaridad humana."[xiv]

Sin embargo, la sociedad civil regresa y se define como la alternativa en medio del desierto ideológico y frente al páramo de la legitimidad erosionada de las instituciones, retoma la voz en el ágora y enarbola la satisfacción de las necesidades, la concreción de la certeza jurídica y la consolidación de la seguridad. Frente a un movimiento individualista empujado por las exigencias del entorno competitivo de una economía que fragmenta y ante las exigencias de un esquema social que se vuelve incierto, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) retornan en el primer decenio del siglo XXI, adquieren relevancia en la constitución del espacio público, mediante la conformación de grupos o movimientos plurales, autónomos y diferenciados de la estructura del mercado y del Estado pero inexcusablemente ligados o comprometidos con la intervención en sus espacios.

En este sentido, la sociedad civil como concepto, pero también como expresión histórica de la realidad trascendente de los pueblos, adquiere un significado que impacta al desarrollo de las condiciones de vida material de los individuos, pero también abre las puertas para el ascenso de

la democracia como forma de vida y no sólo como forma de gobierno. Cohen y Arato lo señalan:
"…una sociedad civil muy articulada con divisiones a través de sus elementos, grupos que comparten miembros en común y movilidad social es el presupuesto para una organización política democrática estable, una garantía contra el dominio permanente por cualquier grupo y contra el surgimiento de movimientos masivos fundamentalistas e ideologías antidemocráticas. Además, se considera que una sociedad civil constituida de esa manera es capaz de adquirir influencia sobre el sistema político por medio de la articulación de intereses que son agregados por los partidos políticos y las legislaturas e influyen en la toma de decisiones políticas."[xv]

1.2. Ciudadanía

El concepto de ciudadanía es una de las herencias conceptuales de mayor relevancia de la ilustración y el discurso filosófico de la Modernidad, al hablar del ciudadano se transita desde el individuo natural con sus limitaciones y capacidades físicas e intelectuales; para atravesar por el individuo como persona jurídica sujeta a derechos y obligaciones, hasta arribar a la ciudadanía entendida como la posibilidad de intervenir activamente en el espacio público y con sus acciones organizadas de manera colectiva, levantar cotos al autoritarismo y a los totalitarismos de cualquier signo político. Alexis de Tocqueville lo vio con claridad en su viaje a los Estados Unidos de América:

"Concibo entonces una sociedad donde todos, considerando la ley como obra suya, la amarían y se someterían a ella sin pena; donde la autoridad del gobierno fuese respetada como necesaria y no como divina; el amor que se tendría al jefe de Estado no sería en absoluto una pasión, sino un sentimiento razonado y tranquilo. Teniendo cada cual sus derechos, se establecería entre todas las clases una confianza viril y una especie de condescendencia recíproca, tan alejada del orgullo como de la bajeza… La asociación libre de los ciudadanos podría sustituir entonces al poder individual de los nobles y el Estado estaría al abrigo de la tiranía y de la licenciosidad.

Comprendo que, en un Estado democrático constituido de esta forma, la sociedad no sería inmóvil en absoluto; los movimientos del cuerpo social podrían ser regulados y progresivos; si en ella habría menos brillantez que en el seno de la aristocracia, se encontrarían menos miserias; los goces serían en ella menos extremosos y el bienestar más general; las ciencias menos grandes y la ignorancia más rara; los sentimientos menos enérgicos y las costumbres más suaves; se notarán en ella más vicios y menos crímenes."[xvi]

La participación ciudadana impulsa la diferenciación social, pero también promueve la

integración de grupos con preocupaciones comunes que se organizan con propósitos definidos y generan solidaridades temporales, pero lo suficientemente consistentes como para intervenir favorablemente en la solución de las preocupaciones comunes. Para Tocqueville, la participación activa de los ciudadanos es el soporte para la conservación de la cultura democrática o de las instituciones sociales y políticas. El ciudadano, no sólo es un receptor pasivo de derechos, sino el actor central de su propia existencia en un movimiento incesante de identificación y extrañamiento consigo mismo y con los que le rodean. Pero en esa paradoja de encuentros y desencuentros, se construye la subjetividad colectiva que lo coloca en el centro de la actividad pública, pero enlazado con otros semejantes a él, que entienden el principio de la solidaridad y su valor para el cambio social.

Otro aspecto relevante con respecto a la ciudadanía, es el que apunta Sergio De Piero con respecto a la explosión de identidades sexuales, étnicas, religiosas, culturales o geográficas:

"De esta manera comienza a hablarse de ciudadanías, para abandonar su característica singular, constituida por los derechos que el Estado garantizaba a todos los habitantes de la polis moderna. Las ciudadanías, en cambio, construyen esta defensa de derechos por medio del apoyo a la diferenciación y, por lo tanto, la defensa de las identidades, las cuales ya no emanan del Estado-nación, sino de pertenencias individuales y libremente construidas, subjetivas."[xvii]

Las ciudadanías en conjunto perfilan una nueva etapa en la reconfiguración conceptual del ciudadano, es claro que con el periodo de individualización radicalizada que se vivió en los años del capitalismo postindustrial triunfante, la atomización de las personas produjo nuevas identidades a la deriva con subjetividades en permanente deconstrucción. El reconocimiento de esta fragmentación identitaria, el saber que son muchas las voces y rostros que articulan a la sociedad civil y a la ciudadanía, justifica plenamente el empleo del concepto *ciudadanías.*

1.3. Movimientos sociales

De regreso a las páginas luminosas de Tocqueville, el lector se encuentra con un pasaje que ilustra el sentido de los movimientos sociales, entendidos como el mecanismo de operación práctica de la ciudadanía y el momento de conjunción de la particularidad y la universalidad hegelianas mediante la dialéctica de la acción secularizada y de conjunto:

"Se saca difícilmente a un hombre de sí mismo para interesarle en el destino de todo el Estado, porque comprende mal la influencia que el destino del Estado pueda ejercer sobre su suerte. Pero si hay que hacer pasar un camino por un terreno suyo, verá, de la primera ojeada, que existe una

relación entre aquel pequeño asunto público y sus mayores asuntos privados, y descubrirá, sin que haya que enseñárselo, el estrecho lazo que une el interés particular con el interés general."[xviii]

Este es un ejemplo que ilustra la necesidad que tienen los ciudadanos de unir sus esfuerzos para lograr la satisfacción del sistema de necesidades, o hacer que funcione la administración de justicia o, incluso exigir el cumplimiento de las obligaciones de la policía. La acción colectiva inmediata y organizada, produce condiciones de fortalecimiento social insospechadas en regímenes autoritarios. Desde esta perspectiva, el ciudadano se observa debilitado en lo individual, pero en su actuar colectivo se ve altamente fortalecido. Tocqueville observaba que la integración en asociaciones civiles característica de los norteamericanos, es uno de los ingredientes que hacen posible su funcionamiento democrático: "En los países democráticos, la ciencia de la asociación es la ciencia madre; el progreso de todas las demás depende del progreso de ella."[xix]

Ya en el siglo XX, Alain Touraine abordó el tema de los nuevos movimientos sociales y enfatizó el sentido de *actor* que dichas actividades colectivas pueden asumir; el actor es una subjetividad construida de cara al compromiso de participar en la modificación del ambiente material, social y cultural en el que está colocado para transformar la división del trabajo y sus relaciones de dominación. Es muy clara la pretensión aceptada por Touraine de hacer de los movimientos sociales, sucedáneos de la lucha de clases según el modelo marxista, pero enfocados a defender al ciudadano, a intervenir en la lucha por los derechos sociales y de los trabajadores. A partir de estos argumentos, Touraine define:

"Un movimiento social es simultáneamente un conflicto social y un proyecto cultural. Esto es cierto tanto en el caso de los dirigentes como en el de los dirigidos. Un movimiento social aspira siempre a la realización de valores culturales y, al mismo tiempo, a obtener la victoria frente a un adversario social. Para que llegue a ser movimiento social es necesario que hable en nombre de los valores de la sociedad industrial y se convierta en su defensora contra sus propios adversarios."[xx]

Ahora bien, con base en el análisis de los movimientos sociales, es factible revisar el significado de los llamados nuevos movimientos sociales. A la par del surgimiento de las ciudadanías, los nuevos movimientos sociales tienen el objetivo de abrir los espacios de representación social a identidades comunitarias que no han encontrado cabida en los movimientos sociales y políticos tradicionales. Muchos de estos movimientos, tienen banderas provenientes del espacio privado e

incluso de temas francamente conflictivos pero con los que se identifica un segmento de la sociedad civil: los derechos de la comunidad homosexual, bisexual, travesti y transgénero; el derecho al aborto; la eutanasia; el cuidado del medio ambiente y la exigencia de una mayor seguridad pública o mejores oportunidades de empleo.

Ante la retirada gradual del Estado de sus responsabilidades sociales, debido a la aplicación irrestricta de los lineamientos de la economía global que en la época culminante del neoliberalismo entronizó la iniciativa del llamado "Estado mínimo" y que por su puesta en marcha en el mundo, produjo incoherencias y desfases económicos que son suplantados por algunos movimientos sociales que se arrogan la tarea de representar los intereses de los grupos desfavorecidos y eventualmente se movilizan para buscar respuestas oportunas y pertinentes mediante el uso de sus propios recursos.

Al revisar los perfiles de los nuevos movimientos sociales (NMS) De Piero define el paradigma que los orienta:

"El paradigma de los NMS contiene la pretensión de fundar una nueva ética social construida en torno a lo cercano, lo particular, lo diferente, y, al mismo tiempo, una nueva ética de los procedimientos fundamentada en la participación directa, la horizontalidad y la movilización como principal recurso."[xxi]

Se podría arriesgar la hipótesis de que en la historia reciente de los movimientos sociales es posible identificar tres tipos de procedimientos aplicados por ellos, esta es una elaboración propia que cabría desarrollar como procedimiento de análisis y es relevante señalar que como todo ejercicio de tipología o categorización, es un abstracción de procesos que en la realidad histórica se presentan de manera combinada, de forma síncrona o diacrónica entre ellos, puede haber movimientos de resistencia que simultáneamente sean de disidencia o disidencias que transiten a la confluencia de intereses con otros movimientos sociales institucionalizados o no institucionalizados, en seguida se describe el contenido de la propuesta general de análisis:

a) **Movimientos de resistencia**: caracterizados por mantener líneas de demanda que persisten en el tiempo con el uso de mecanismos periódicos y creativos de manifestación y movilización. Un ejemplo clarísimo de este tipo de acción colectiva lo fue el movimiento de las madres de la Plaza de Mayo en Buenos Aires, Argentina, que por más de treinta años ha mantenido la exigencia de que el Estado devuelva vivos a sus hijos que fueron desaparecidos con el ascenso de la dictadura militar de Videla[xxii]. Sus recursos han

sido propios y el principal sustento del activismo, fue la permanencia de su indignación y sus liderazgos fueron básicamente comunitarios y rotativos, no se observa líderes únicos. Los apoyos de la comunidad, internacional fueron poco consistentes y la diplomacia no interviene por considerar el asunto como doméstico en la época de la dictadura. Otro movimiento de resistencia es el de los llamados globalifóbicos que se activan en cada reunión de organismos multilaterales como el Grupo de los 8.

b) **Movimientos de disidencia**: se asemejan a los movimientos de resistencia por su gran capacidad de mantener vigente la voz y fresca la demanda, al igual que los movimientos de resistencia, la disidencia se moviliza en contra de regímenes dictatoriales, totalitarios o autoritarios que controlan todo el poder político, económico y cultural. Estos movimientos se distinguen de los de resistencia en dos aspectos básicos: tienen un líder encarcelado que como bien lo define Touraine es: "… la imagen del hombre solo, el zek, y la conciencia libre y valiente de un Sajarov, de un Solzhenitsin…"[xxiii] El apoyo internacional se expresa a través de la prensa y los medios de comunicación, e incluso mediante la intervención directa de la diplomacia para lograr la liberación del disidente ejerciendo presión en organismos internacionales como la ONU o Amnistía Internacional. Los seguidores trabajan en secreto y en permanente comunicación con agentes colocados en el extranjero. Por lo regular el disidente logra convocar el interés mundial porque se combinan su carácter de intelectual pacifista, como fue el caso de Nelson Mandela, con un cambio cultural o político global que ya no admite los valores o los argumentos que legitimaron la encarcelación del disidente o los disidentes.

c) **Movimientos de confluencia**: estos se caracterizan por reunir a movimientos de resistencia o disidencia para hacerlos confluir en los caminos de institucionalización que permitan una transición pacífica hacia espacios públicos más democráticos. Las transiciones pacíficas a la democracia, de muchos países de América Latina y Europa se deben precisamente a la acción concertada que generó alianzas o pactos entre grupos de diverso signo ideológico, pero que encontraron líneas de confluencia para su desarrollo armónico hacia el logro del fin colectivamente consensado. Su duración e identidad se circunscribe al periodo que se tarde para alcanzar el objetivo, una vez logrado, cada movimiento regresa a sus posiciones de antaño.

La propuesta de esta tipología implica riesgos conceptuales y teóricos que aún no se exploran, sin embargo, la lectura de los procesos históricos recientes de los nuevos movimientos sociales, hace pensar en la viabilidad de lo que aquí se expuso. Valdría la pena seguir trabajando en los otros tipos y subtipos que derivan del análisis. Por ahora, para los efectos de este trabajo se coloca como iniciativa de estudio seminal.

2. *ACTÍVATE POR PUEBLA*: Sociedad Civil y agenda pública en Puebla

Para el estado de Puebla, el año de 2010 se torna significativo en términos políticos y sociales, porque es el año en que las elecciones para designar al titular del Poder Ejecutivo estatal se inclinaron a favor del candidato propuesto por una alianza –Compromiso por Puebla- entre el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Convergencia y el Partido Nueva Alianza. Con esta alianza se derrotó a la compuesta por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Verde Ecologista de México y al candidato del Partido del Trabajo.

En paralelo con este proceso, el 16 de marzo de 2010 nació un movimiento que quiso colocar en el centro del debate político estatal, a la ciudadanía, Actívate por Puebla nace con la vocación declarada de ser una instancia de consulta pública para discutir los temas de mayor interés en el estado, más allá de cualquier interés político-partidista y con claras intenciones de incidir en la agenda pública del gobierno del estado y los gobiernos municipales. Frases como: “No importa el color del gato, sino que cace ratones” atribuida al Premier Chino en los años ochenta Deng Xiao Ping por el ex Presidente español Felipe González; o la no menos célebre: “No importa quién, sino cómo gobierne”, marcaron el trayecto de un movimiento que fue tachado por algunos políticos de “ingenuo”. En esta sección del trabajo se estudiará el papel desempeñado por los actores involucrados, las propuestas surgidas del movimiento y los alcances del mismo. Se analizará que *Actívate por Puebla* no tuvo nada de ingenuo y que sirvió para colocar en el centro del pragmatismo gubernamental, el sentido de lo político como voluntad ética de la ciudadanía, materializada en el espacio público.

La orientación del movimiento asume algunos rasgos que podrían identificarlo con las corrientes elitistas de la democracia o incluso, en algunas líneas de propuesta, con el antiestatismo neoconservador heredero de las corrientes económicas neoclásicas que, al trasladar los criterios del análisis del consumo de insumos, bienes y servicios, al mundo de lo político, provocan la transformación del ciudadano en un consumidor de los productos políticos que mejor satisfagan las necesidades del instante y con muy poca proyección histórica. Estas orientaciones se explican

si se considera el perfil de los actores involucrados.

2.1. Los actores

Los actores que intervinieron directamente en Actívate por Puebla fueron alrededor de 70 Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) entre las que se encontraban:

2.1.1. Instituciones de educación superior.

La Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; la Universidad de las Américas Puebla; Universidad Anáhuac; Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, el Instituto de Estudios Universitarios; la Universidad Madero, Universidad Iberoamericana, Instituto Suizo de Gastronomía; Universidad Tecnológica de Puebla, Tec Milenio y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey- Campus Puebla.

2.1.2. Organismos empresariales e industriales.

El Consejo Coordinador Empresarial de Puebla; Club de Empresarios de Puebla; Cámara Nacional de la Industria de la Transformación; Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción; Confederación Patronal de la República Mexicana-Puebla; Cámara Nacional de la Vivienda-Puebla; Unión Social de Empresarios de México, A.C.; Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y de Alimentos Condimentados-Puebla; Cámara Nacional de Comercio y Servicios Turísticos de Puebla; Relaciones Industriales de Puebla y Tlaxcala A.C.; Cámara de Comercio de Servicios y Turismo en Pequeño de Puebla; Consejo Mexicano del Comercio Exterior-Sur y Cámara Americana de Comercio México-Puebla.

2.1.3. Organizaciones sociales

Ángel ciudadano; Rotario de Puebla; Jóvenes Competitivos; Somos México; Vibra x México; Club Rotario Industrial; Cruz Roja Mexicana; Vértice Anáhuac; Unión Nacional de Padres de Familia; Instituto Poblano de Derecho Familiar; Ayuda en Acción; Fundación Comunitaria Puebla; Rotario Centro Histórico; Empodérate Consultores S. C.; ECOPREMIA; Red por la Infancia y la Adolescencia A.C.; Fundación MAJOCCA A.C.; DHP; Colegio de Profesionistas de Medicina y Veterinaria de Puebla; Colegio de Médicos y Cirujanos de México A. C.; Cuidemos el Voto de Puebla y Casa del Adolescente Fundación Cáritas.

Como se puede observar, la heterogeneidad de los actores involucrados o “activados” como ellos preferían llamarse, hace posible pensar en un Movimiento Social de Confluencia en el que se

articulan organizaciones de la sociedad civil de muy diverso signo ideológico, cultural, social y económico, con un propósito común: "Integrar a la sociedad en lo esencial para que sumando nuestros esfuerzos logremos el bienestar de Puebla"[xxiv]. En la página oficial del movimiento se establece una declaración de principios que serán los ejes de su iniciativa y conviene leerlos para relacionar el sentido de su discurso con los conceptos que se han analizado en torno a la sociedad civil:

"**¡A ti te toca iniciar esta renovación!**

Llegó el momento de asumir nuestras reponsabilidad,
de dar el paso adelante y renovar puebla,
en beneficio de todos.

Activate x Puebla es un movimiento 100% ciudadano, Sin **NINGUNA ORIENTACION POLÍTICA**, en el que tu voz se sumará a la de muchos ciudadanos y a la mayor parte de organismos y universidades de puebla, para que juntos encontremos y propongamos soluciones viables y concretas a los problemas que nos aquejan a todos.

Como no tenemos orientación política, más que **QUIÉN GANE** las elecciones nos importa **CÓMO NOS GOBIERNE** y es ahí donde entran nuestras propuestas"[xxv]

Si se revisa con atención el discurso que articula la misión y esta declaración de principios, resulta muy claro que el movimiento busca soluciones prácticas y viables que de alguna forma lo vinculan con posiciones políticas pragmáticas y comprometidas con el desarrollo del estado de Puebla. Esta posición más que ingenua, es estratégicamente pertinente dada la diversidad de actores involucrados, de no tomar una postura tan abierta, quizás ambigua, pero eficiente en su capacidad de generar convocatoria, es muy probable que el movimiento no hubiera alcanzado el apoyo de muchos de las OSC participantes. Queda claro que, como se vio en la lectura de Alain Touraine:

"Pues el actor no es aquel que obra con arreglo al lugar que ocupa en la organización social, sino aquel que modifica el ambiente material y sobre todo social en el cual está colocado al transformar la división del trabajo, los criterios de decisión. Las relaciones de dominación o las orientaciones culturales."[xxvi]

2.2. Las propuestas

Las propuestas se organizaron mediante siete ejes de discusión que fueron articulados en Foros temáticos a los que se convocó a investigadores, académicos, empresarios y público interesado a presentar propuestas o iniciativas que pudieran ser consideradas para las líneas de acción a sugerir a los candidatos de los distintos partidos políticos en la contienda electoral estatal.

Los ejes y sus propuestas centrales fueron:

Equidad, Cobertura y Calidad en Educación

Promover la educación como el factor determinante del desarrollo de las personas, de la cohesión social y de la competitividad del país.

Integración exitosa de Puebla en un mundo globalizado

Promover el desarrollo del capital humano, de las instituciones, de la infraestructura, de la tecnología, de las políticas públicas y del marco jurídico como los pilares determinantes del nivel de productividad y el potencial de crecimiento.

Transparencia y acceso a la información

Exigir la rendición de cuentas puntual y periódica de las personas responsables del manejo de recursos públicos de las instituciones, organismos y empresas del Estado, los partidos políticos, los sindicatos y las universidades públicas.

Impulsar la transparencia como mecanismo de control directo de la sociedad a través del acceso libre a la información actualizada y uniforme de las instituciones, organismos y empresas del Estado, los partidos políticos, los sindicatos y las universidades públicas.

Estado de Derecho, Seguridad y Justicia

Exigir la subordinación de sociedad y gobierno a leyes justas, claras, sencillas, viables, estables y de aplicación general sean fruto de un proceso de legislación democrático que las legitime.

Demandar la limitación de las facultades discrecionales y exigir la protección de los derechos humanos.

Contribuir al fortalecimiento y respeto de las instituciones y a la construcción de acuerdos que incrementen la competitividad y promuevan la prosperidad.

Sustentabilidad y medio ambiente

Manejo Sustentable del Medio Ambiente es el estado de conservación ambiental junto con la tasa de degradación de los principales activos ambientales y la interacción de éstos con las actividades productivas y de consumo.

Cada eje tuvo una conferencia magistral dictada por un especialista, se integraron mesas de

trabajo en las que se desglosaron los aspectos más relevantes por cada uno de los temas aquí mencionados.

Las mesas de trabajo contaron con la intervención de estudiantes, docentes, investigadores, empresarios y activistas de las OSC. Además se contó con un relator por mesa que se hizo cargo de reunir las propuestas que por escrito y verbalmente entregaran los participantes. Las líneas de acción presentadas por cada eje implican la colaboración entre las OSC, las autoridades públicas, el sector productivo de la economía y la Sociedad Civil no organizada.

Si se analiza el contenido discursivo de los candidatos al gobierno del estado y de otros cargos de elección popular, para compararlos con las líneas señaladas en *Actívate por Puebla*, queda claro que los movimientos sociales organizados de tipo tradicional como es el caso de los partidos políticos, no estuvieron a la altura de una sociedad que toma un rol más reflexivo para mediar sus lealtades y dar salida a su voz.

Las propuestas se integraron en sendos documentos que ahora no se podrían revisar con el detalle que se merecen, pero que obligan a realizar un estudio posterior cuando las iniciativas de gobierno del ahora Gobernador Electo Rafael Moreno Valle se den a conocer, para identificar el grado en que las iniciativas de *Actívate por Puebla* incidieron o no en la agenda pública de gobierno. Cabe señalar aquí que en el debate televisivo de los tres candidatos al gobierno del Estado, celebrado el día 16 de junio, el entonces candidato de la Alianza Compromiso por Puebla se declaró partidario de poner en marcha muchas de las iniciativas contenidas en los documentos que se le entregó a él y a los otros candidatos, en el marco de la ceremonia de presentación de resultados de *Actívate por Puebla* realizada el 15 de junio de 2010[xxvii].

2.3. Las estrategias de comunicación

Los recursos de comunicación incluyeron la realización de los Foros temáticos en las instalaciones de las instituciones de educación superior participantes; entrevistas radiofónicas y en televisión local con los organizadores del evento; reuniones con los candidatos y coordinadores de campaña a fin de que en el evento de cierre se presentaran los candidatos a escuchar la voz de la ciudadanía y recibir en sus propias manos el CD con el desglose de cada eje.

Además se acudió a las redes sociales como Twitter y Facebook que mantienen una red social activa sobre el tema. Cabe señalar que el portal oficial de Actívate por Puebla sigue funcionando y es otra de las estrategias de comunicación empleadas.

Como bien lo enfatizan Cohen y Arato en su tratado sobre la sociedad civil en el mundo contemporáneo:

"No obstante, las formas generalizadas de la comunicación también desprovincializan, amplían y crean nuevos públicos. En el área de las comunicaciones generales, lo que hemos dicho sobre la diferenciación y pluralización de los públicos políticos es incluso más cierto. De las subculturas a las grandes instituciones educativas, de los públicos políticos a los científicos, de los movimientos sociales a las microinstituciones, los espacios para la comunicación crítica, de consecuencias, han sido ampliados enormemente junto con el crecimiento de las estructuras comercializadas y manipuladas de las relaciones públicas, la publicidad y la cultura industrial… El desarrollo técnico de los medios electrónicos no lleva necesariamente a la centralización; puede implicar formas horizontales, creativas, autónomas de pluralismo de los medios."[xxviii]

Las redes sociales, los foros presenciales, la página electrónica y la presencia mediática, generaron una correa de transmisión que hizo circular el mensaje y las propuestas de *Actívate por Puebla* en forma horizontal, recuperando la voz de la sociedad civil en el ágora, haciendo del espacio público, un sitio en el que pudieron confluir los candidatos a los distintos niveles de gobierno local, con la ciudadanía activada en este movimiento. El espacio público se abrió a la posibilidad de ser un sitio de reflexión y de construcción razonada del futuro.

2.4. Alcances y limitaciones

El primer alcance es el que se refiere a las comunidades académicas y estudiantiles que recibieron los Foros con sus correspondientes mesas de debate. Muchos jóvenes estudiantes se sentaron por primera vez, como pares ciudadanos, al lado de académicos e investigadores de reconocido prestigio. Tomaron la voz y se motivaron a exponer una propuesta que sometieron al escrutinio público. La socialización de las ideas es uno de los rasgos característicos de las sociedades civiles avanzadas, el silencio es el principal enemigo de la vida democrática.

Su segundo alcance es el abrir la puerta a una crítica abierta y valiente al gobierno estatal y a sus representantes, si bien es cierto todo se hizo en un ámbito de civilidad política; los distintos participantes, hablaron abiertamente y con fundamento, de las distintos retos que enfrenta la entidad y los pocos resultados de las autoridades públicas. Una vez más el sentido ético de lo político, como construcción del espacio público se hizo presente en el ejercicio de crítica al poder establecido.

Un tercer alcance es que los empresarios, Rectores de instituciones de educación superior,

organismos de la sociedad civil y la ciudadanía en su conjunto, se dieron cuenta que es posible construir consensos que hagan que una idea se convierta en realidad y trascienda los muros de las aulas o las llamadas "charlas de café". *Actívate por Puebla*, le dio la palabra a una sociedad que acostumbraba rumiar sus silencios y negociar con lo impuesto. Es posible que sumando esfuerzos, la ciudadanía organizada pueda incidir en el nuevo gobierno del estado que reconozca a Puebla como responsabilidad y derecho de todos.

La principal limitación es que es un movimiento todavía ubicado en los sectores medios urbanos de la sociedad civil poblana. El movimiento no alcanzó a tocar con suficiencia a las zonas rurales del Estado, sus límites de acción geográfica se circunscribieron a la zona metropolitana de la ciudad de Puebla de Zaragoza.

En segundo lugar, la mayor parte de los ejes temáticos y sus propuestas no alcanzan a profundizar en el tema del desarrollo agropecuario del estado. De manera tangencial en el eje dedicado a la competitividad global del estado de Puebla, se llegó a reflexionar sobre el tema.

Por otra parte, los medios de comunicación utilizados de manera intensiva, redes sociales y página electrónica, son recursos comunicativos con un gran poder de penetración en zonas urbanas con acceso a redes de comunicación satelital o en línea. Pero una vez más, este tipo de tecnologías de la comunicación se encuentran muy alejadas de la realidad cotidiana de los campesinos poblanos. Y es ahí, en los municipios y comunidades de la entidad en donde reside el mayor de los desafíos para gestar una cultura cívica orientada hacia la democracia y la vida ciudadana.

No obstante estas limitaciones, *Actívate por Puebla* inauguró nuevas maneras de experimentar el fenómeno de lo político en el estado y, para aquellos que pensaron que los organizadores y activistas de este movimiento ciudadano eran un grupo de ingenuos, bien les valdría leer estas palabras del maestro Enrique González Pedrero:

"Las organizaciones ciudadanas comparten idealismo, generosidad y un sentido de la fraternidad notables, que no deben confundirse con ingenuidad o falta de agudeza o de realismo. La vocación cívica salta a la vista: sólo con conciencia cívica se participa. Las organizaciones ciudadanas son exactamente lo inverso del espíritu autoritario que ha impregnado a nuestras instituciones: del *Ordeno y mando* virreinal y presidencial. La sociedad civil ni obedece, ni calla: protesta, se manifiesta en voz alta con autenticidad, desborda a la institución y a la solemnidad y se coloca en las antípodas del egoísmo individualista neoliberal. Su vocación es claramente humanista."[xxix]

3. Aproximación final: Lo Político de la Política

Oliver Marchart en un ensayo de especial relevancia para comprender los senderos de la filosofía y la teoría política en el nuevo siglo, recuerda que fue Paul Ricoeur el filósofo que estableció la distinción entre lo político y la política. Esta distinción implica aclarar las fronteras que existen entre el núcleo ético de lo político como posibilidad de producir el espacio público y la política como práctica gubernamental tecnificada. Marchart cita a Ricoeur cuando sostiene:

"Lo político actualiza una relación humana que no puede reducirse a los conflictos entre clases… Por el otro, la política desarrolla males específicos que son precisamente males políticos, males del poder político, estos males no son reducibles a otros, particularmente a la alienación económica." [xxx]

La paradoja que encarna esta reflexión final motivada por la enunciación de Ricoeur, es observar que en efecto, cualquier movilización ciudadana, necesariamente se va a inscribir en el ámbito de lo político, por más que quiera distanciarse de la política, la denuncia, la propuesta o la iniciativa está abierta en un espacio público que es ni más ni menos la polis convertida en foro de discusión abierta. La esencia de lo político es su capacidad de brindar argumentos razonables que trasciendan la racionalidad instrumental y técnica de la coyuntura política. Lo político, es capaz de dar razón de sí mismo y al hacerlo, construye un espacio común en el que el yo, se transforma en un nosotros.

Movimientos como el de *Actívate por Puebla* son esfuerzos de la sociedad civil que abonan al enriquecimiento de *lo político* como ética del espacio público y compromiso con la razón. Más allá de las declaraciones de mantener una "sana distancia" de *la política*, al pronunciarse sobre algún tema de la *polis* contemporánea, ya se ingresa en el campo de significación de *lo político*, que es el lugar para la deliberación razonada de los argumentos que permitan trascender las limitantes sociales, jurídicas, culturales y políticas que no ayudan a la consolidación de la democracia como forma de vida.

---

1. No es casual que buena parte de los estudios acerca del papel de la sociedad civil en la consolidación de las democracias aparezcan en los tres últimos lustros del siglo XX. Se cita a manera de ejemplo los siguientes textos ya clásicos:

Bobbio, Norberto (1985) *El futuro de la democracia,* Fondo de Cultura Económica, México.

Cohen, Jean L. y Arato, Andrew (1992) *Civil Society and Political Theory*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge. (Traducción al español publicada en el año 2000 con el título *Sociedad Civil y Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México)

Dalton, Russell, J. y Kuechler, Manfred (1992) *Los nuevos movimientos sociales: un orden al reto político*, Edicions

Alfons el Magnánim, Valencia.
Hirschman, Albert O. (1986) *Interés privado y acción pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
Huntington, Samuel P. (1994) *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona.
Linz, Juan J. (1987) *La quiebra de las democracias*, Alianza editorial, Madrid.
Sartori, Giovanni (1988) *Teoría de la democracia* (2 tomos), Alianza editorial, Madrid.
Touraine, Alain (1987) *El retorno del actor*. EUDEBA, Buenos Aires.
Touraine, Alain (1994) *Crítica de la Modernidad*, Fondo de Cultura Económica, México.

[ii] Lema de la Semana Cultural Lésbico-Gay celebrada en el mes de junio de 1996 y retomado en el marco del Primer Congreso Nacional Indígena celebrado en octubre de 1996 bajo la consigna "Nunca más un México sin nosotros". Es también el título de un libro del recientemente desaparecido cronista Carlos Monsiváis: *No sin nosotros. Los días del terremoto 1985-2005*, ediciones ERA, México. El lema o la consigna, remite a la exigencia de construir una sociedad democrática, sobre los cimientos que proveen las redes de inclusión producidas por la sociedad civil organizada y que articulan el sentido de lo público como el lugar de confluencia de los intereses y prácticas institucionales y no institucionales de lo político.

[iii] Movimiento social de trabajadores argentinos desocupados que nace en el año de 1997 con el propósito de disputar mejores condiciones para la aplicación de recursos de apoyo a los desempleados. Se caracterizan por bloquear carreteras o avenidas importantes en la región del Gran Buenos Aires con "piquetes" de activistas. A partir de la primera movilización, obtuvieron los beneficios de los llamados "Planes Trabajar" que entraron en crisis de la mano con el colapso económico del gobierno encabezado por Fernando de la Rúa. Se compone de tres grandes grupos: los Piqueteros de la CTA cuyo líder es Luis D'Elia y que se unieron en torno de la Federación de Tierra y Vivienda; la conocida Corriente Clasista y Combativa considerada el brazo operativo del Partido Comunista Revolucionario y el Bloque Piquetero compuesto por diversas organizaciones de base como Polo Obrero, Frente Único de Trabajadores Desocupados o el Movimiento Independiente de Jubilados y Pensionados. Una crónica de primera mano para estudiar este movimiento es: Pacheco, Mariano (2004) "Del piquete al movimiento. De los orígenes al 20 de diciembre de 2001", en *Cuadernos de la FYSIP*, No. 11, enero de 2004, Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, Buenos Aires. El documento a la vez de ser una crónica del desarrollo histórico del movimiento, es un testimonial de sus líderes.

[iv] Monsiváis, Carlos (1987) *Entrada libre. Crónicas de la sociedad que se organiza*, Ediciones ERA, México. Este trabajo es una de las mejores reflexiones sobre los movimientos surgidos de la Sociedad Civil en el México de los ochenta.

[v] Cohen, Jean y Arato. Andrew (2000) *Sociedad Civil y Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México. La investigación de Cohen y Arato constituye una fuente de consulta básica para revisar la historia conceptual de la sociedad civil, desde los griegos, pasando por los modernos –especialmente se detiene en la perspectiva Hegeliana sobre el tema-, hasta llegar a los desarrollos teóricos más recientes y las principales críticas esgrimidas en contra de la concepción de sociedad civil desde distintas tradiciones de pensamiento: Hanna Arendt, Carl Schmitt, Reinhard Koselleck y Niklas Luhman. Enfatizan la propuesta de Jürgen Habermas que establece un mundo de vida y la acción comunicativa como los ejes de cualquier práctica ciudadana en el espacio público. Algunos de los elementos conceptuales que se emplearán en esta sección son deudoras de este espléndido tratado.

[vi] Hegel, G.W.F. (2000) *Fenomenología del espíritu* (traducción de Wenceslao Roces y Ricardo Guerra), Fondo de Cultura Económica, México.

[vii] Hegel, G. W. F. (2004) *Filosofía del derecho*, ediciones Casa Juan Pablos, México.

[viii] Hegel, G.W.F. (2000) 113.

[ix] Hegel, G. W. F. (2000) 261.

[x] Hegel, G.W.F. (2004) 170.

[xi] Hegel, G.W.F. (2004) 171.

[xii] Hegel, G.W. F. (2004) 175.

[xiii] Referencia a una expresión acuñada por Jean Paul Sartre para referirse al papel del signo lingüístico en el texto y que a la letra decía: "La presencia de una ausencia". Edgar Morin la retoma en su libro *El cine o el hombre imaginario*, Paidós, Barcelona, 2001, 221p.

[xiv] Bauman, Zygmunt (2001) "En busca del espacio público" en *En busca de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, p.p. 63.

[xv] Cohen y Arato (2000) 37.

[xvi] Tocqueville, Alexis de (1969) "Introducción" en *La democracia en América* (selección, prólogo y notas de J. P. Mayer) Ediciones Guadarrama, Madrid, p.p. 23-24.

[xvii] De Piero, Sergio (2005) "Volver a pensar a la sociedad como colectivo" en *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*, Paidós, Buenos Aires, p.p. 52.
[xviii] Tocqueville, Alexis (1969) 193.
[xix] Tocqueville, Alexis (1969) 199.
[xx] Touraine, Alain (1994) "El sujeto como movimiento social" en Crítica de la Modernidad, Fondo de Cultura Económica, México, p.p. 237-238.
[xxi] De Piero, Sergio (2005) 75.
[xxii] Dos trabajos que recuperan la experiencia de la dictadura argentina de los años setenta y otras experiencias con el autoritarismo desde un análisis estético-literario son: Lorenzano, Sandra (2001) *Escrituras de sobrevivencia. Narrativa argentina y dictadura*, UAM-Miguel Ángel Porrúa-Beatriz Viterro editora, México. Lorenzano, Sandra y Buchenhorst, Ralph, et. al. (2007) *Políticas de la memoria. Tensiones en la palabra y la imagen*, Universidad del Claustro de Sor Juana y Editorial Gorla, Buenos Aires.
[xxiii] Touraine, Alain (1994) 243.
[xxiv] Los datos relacionados con el movimiento se obtuvieron de la página oficial que se creó por los organizadores para difundir sus propuestas, el sitio es: http://www.activatexpuebla.org/quienessomos.aspx

[xxv] http://www.activatexpuebla.org/quienessomos.aspx
[xxvi] Touraine, Alain (1994) 208.
[xxvii] Los documentos correspondientes a los informes de resultados de los siete foros organizados se encuentran en un CD elaborado por los organizadores y todavía de distribución restringida.
[xxviii] Cohen, Jean y Arato, Andrew (2000) 513.
[xxix] González Pedrero, Enrique (2006) "La sociedad civil en México" en La cuerda tensa. Apuntes sobre la democracia en México, 1990-2005, p.p. 143.
[xxx] Marchart, Oliver (2009) "La política y lo político" en *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, p.p. 56.

BIBLIOGRAFÍA

Bauman, Zygmunt (2001) "En busca del espacio público" en *En busca de la política*, Fondo de Cultura Económica, México

Cohen, Jean y Arato. Andrew (2000) *Sociedad Civil y Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México.

De Piero, Sergio (2005) "Volver a pensar a la sociedad como colectivo" en *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*, Paidós, Buenos Aires,

González Pedrero, Enrique (2006) "La sociedad civil en México" en La cuerda tensa. Apuntes sobre la democracia en México, 1990-2005,

Hegel, G.W.F. (2000) *Fenomenología del espíritu* (traducción de Wenceslao Roces y Ricardo Guerra), Fondo de Cultura Económica, México.

Hegel, G. W. F. (2004) *Filosofía del derecho*, ediciones Casa Juan Pablos, México.

Marchart, Oliver (2009) "La política y lo político" en *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Monsiváis Carlos (2006) *No sin nosotros. Los días del terremoto 1985-2005*, Ediciones ERA, México.

Monsiváis, Carlos (1987) *Entrada libre. Crónicas de la sociedad que se organiza*, Ediciones ERA, México.

Marchart, Oliver (2009) "La política y lo político" en *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Pacheco, Mariano (2004) "Del piquete al movimiento. De los orígenes al 20 de diciembre de 2001", en *Cuadernos de la FYSIP*, No. 11, enero de 2004, Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, Buenos Aires.

Tocqueville, Alexis de (1969) "Introducción" en *La democracia en América* (selección, prólogo y notas de J. P. Mayer) Ediciones Guadarrama, Madrid.

públicas de derechos humanos en América Latina[1]

Alberto Hernández Baqueiro[2]

Resumen

La gobernanza democrática presupone la necesidad de políticas públicas (Mueller 2006; Mariñez 2009), y éstas a su vez requieren la participación de la sociedad civil a través de una variedad de medios y a dos diferentes niveles: la hechura y la implementación de las políticas. Es más fácil encontrar literatura relativa a la hechura de las políticas que a su implementación. Al mismo tiempo, es común que las organizaciones civiles en México y en otros países de la región incluyan como parte de sus misiones el objetivo de cambiar las condiciones sociales prevalecientes a través de influir en las políticas públicas, entendidas éstas como función propia del Estado. Predominantemente, el foco de su influencia parece dirigirse hacia los procesos de diseño de las políticas, y en cambio consideran su implementación en menor medida. Empero, la implementación de las políticas ha de verse como una oportunidad para que las organizaciones civiles contribuyan a crear las condiciones para que los gobiernos rindan cuentas de su gestión, ejerciendo una su función de vigilancia y contribuyendo a la realización de las acciones.

A partir de los trabajos de Pressman y Wildavsky (1973) es claro que el problema de lograr políticas públicas efectivas no es solamente una cuestión conseguir un buen diseño teórico, sino al menos es igualmente un problema de implementación. En algunos países en América Latina, la cuestión del diseño de políticas públicas ha devenido una cuestión clave del análisis político. Sin embargo, el Estado sigue siendo el actor predominante cuando se discute la política pública, consistiendo ésta en un sinónimo de acción gubernamental. En contraste, muchos teóricos argumentan que la hechura e implementación necesitan la participación de otros actores sociales, que un régimen democrático requiere que los ciudadanos tomen parten en la construcción de la gobernanza (Mueller 2006; Aguilar 2007; Quijano 2008). Por consiguiente, la transformación de la esfera pública constituye uno de los mayores cambios que se llevan a cabo en nuestros países. Este extremo es muy claro si lo ejemplificamos con el caso del régimen de derechos humanos (Montero and Charry 2004; Andreopoulos 2006; Hernández B. 2008), el cual con demasiada frecuencia ha sido la arena en la que se han enfrentado las organizaciones civiles y los gobiernos. En lugar de esa confrontación, la implementación de políticas públicas podría convertirse en el espacio para que los gobiernos y la sociedad civil colaboren, de forma que los primeros ganen la perdida confianza de la población (Ochman 2006; Saravia 2009).

En este trabajo se proponen una serie de conceptos para conformar un marco teórico y una comparación de dicho marco con algunas experiencias de la región, y de México en especial. Se proponen dos conceptos operativos para la hechura o diseño y para la implementación de políticas públicas, que permitirían imaginar nuevas prácticas para la participación democrática, algo que parece muy urgente dada la actual crisis de legitimidad y gobernanza en algunos países de la región. En este sentido, algunas preguntas pertinentes son: ¿Qué concepto de política pública ofrece la más amplia variedad de oportunidades para la participación en gobernanza democrática? ¿Cómo puede ser compatible la participación democrática con la eficiencia? ¿Qué desafíos se pueden presentar si orientamos nuestras acciones en este sentido en América Latina y en México? ¿Qué experiencias pueden ofrecerse para ilustrar estas nociones?

[1] Ponencia presentada en la Conferencia Internacional de la Sociedad Internacional para la Investigación del Tercer Sector, julio 7-9 de 2010.

[2] Tecnológico de Monterrey, campus Ciudad de México. Correo electrónico: albherna@itesm.mx

A fin de obtener algún contraste empírico, el trabajo presenta cuatro casos de implementación de política pública en los que organizaciones civiles o la sociedad civil han jugado un papel crucial para conducir a resultados exitosos. No pretendemos llegar a generalizaciones teóricas, sólo se proponen una serie de conceptos y algunos ejemplos que podrían inspirar a otros para impulsar la participación cívica, factor que eventualmente puede conducir a una ganancia de legitimidad y otros recursos morales para la gobernanza democrática. La sola buena voluntad no es suficiente para cambiar inercias de larga data, ni siquiera en contextos de "alternancia democrática". Sin embargo, las posibilidades que abre una buena implementación valen la pena intentarlo, en términos democráticos, pero también en eficacia y eficiencia.

Derechos humanos y políticas públicas en América Latina

Los países de la región han pasado dos décadas de intensa transición hacia la democracia a partir de una serie de regímenes autoritarios que se distinguieron por su desprecio respecto a los derechos básicos de la población, con mayor o menor saña. Este hecho es común tanto a México como algunos países del Cono Sur, señaladamente Argentina, Uruguay, Chile y Brasil. En un trabajo reciente (Dutrénit Bielous 2010), se aborda precisamente el problema de la "tramitación" de una herencia violenta que las democracias de estos países tuvieron que gestionar para dar paso a la vigencia de la democracia. Esta circunstancia vale incluso para México, en el cual no se dio propiamente una dictadura militar como las sureñas, pero sin duda padeció también una serie de gobiernos autoritarios que ejercieron acciones ilegales para eliminar la disidencia política y llegaron a la violencia masiva contra los presuntos o reales opositores al gobierno establecido.

El origen de los movimientos contemporáneos de derechos humanos se puede rastrear hasta los años sesenta, quizás como parte del movimiento mundial a favor de los derechos civiles y políticos. El año 1968 es la referencia internacional en ese sentido, también para estas latitudes. Pero si bien ese puede ser el comienzo de los movimientos reivindicadores de los derechos ciudadanos, los años 80 marcan una renovación en ese sentido. Sin que desaparezcan los reclamos de respeto hacia los derechos civiles y políticos, encarnados en la lucha por el respeto al voto y las elecciones efectivas, van apareciendo también una serie de reivindicaciones que apuntan hacia otros derechos del orden económico, social y cultural. De manera sobresaliente los movimientos de reclamo de vivienda vinculados a los sismos de 1985. En esa década se sitúan también con frecuencia los antecedentes inmediatos de la reforma democrática que llevó al cambio de gobierno del año 2000. A pesar de los avances operados, México sigue siendo uno de los países con mayor número de denuncias por violaciones de derechos humanos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Para todas las democracias modernas el tema de los derechos humanos es transversal, atraviesa todas las asignaturas como referencia obligada, por cuanto define del marco valoral e institucional. Podría decirse que la democracia contemporánea se define en función de la centralidad que corresponde al cuerpo doctrinario, político y ético constituido por los derechos humanos. En buena medida, ellos condicionan la legitimidad de las autoridades políticas.

Ese marco de referencia moral cada vez más aceptado es el que posiciona a muchas organizaciones civiles como portavoces de una demanda moral y como testigos de la legitimidad de las autoridades. En el caso de los países latinoamericanos, las denuncias de las organizaciones de derechos humanos respecto de las violaciones cometidas por los gobiernos son fundamentales para el progreso de las tareas de investigación y clarificación del pasado.

Por otro lado, el régimen de los derechos humanos en la región está sometido a la presión de dos

fuerzas en cierto modo opuestas entre sí. Por un lado, hay una tendencia a ampliar el alcance de los derechos y libertades de la población, lo que se traduce en una demanda de recursos públicos para atender las nuevas o reconocidas necesidades de la población. Tal como señala José Vargas, todo derecho efectivo tiene un costo (Vargas 2009). Sin embargo, al mismo tiempo que hay una mayor demanda sobre el Estado, casi todos los países de la región han sufrido lo que en los años noventa se llamó un "ajuste estructural", lo que vino a concretarse en una reducción de la presencia de los Estados en la economía, y frecuentemente en una disminución de su capacidad de responder directamente a los reclamos de bienes sociales por parte de la población. Con menos recursos disponibles, los estados tienen que enfrentar mayores demandas que antes. Esto, además, se intensifica por la desequilibrada aplicación de los recursos públicos. Otra vez sirve el ejemplo de México, aunque lo mismo podría decirse de otros gobiernos (al menos de Costa Rica, la patria de José Vargas).

Quizás este problema incremente la endémica desconfianza que hay entre la burocracia y los activistas de derechos humanos. A pesar de la importancia que la organizaciones civiles han tenido en este terreno, muchos funcionarios públicos ven con recelo a dichas organizaciones, a veces como incompetentes, otra veces como agentes subversivos o desestabilizadores, cuando no los acusan de servir a intereses transnacionales. Algo así ocurrió en los años inmediatos a la irrupción del zapatismo en 1994, cuando se dio una inusitada presencia de organizaciones internacionales en México, que respaldaban al movimiento chiapaneco.

Un factor de otra naturaleza que en el presente dificulta el escenario para las organizaciones y activistas de los derechos humanos es el clima y acciones de la "guerra contra el narco" emprendidas por el gobierno federal. No solamente las organizaciones civiles, sino que incluso las comisiones de derechos humanos estatales han sido acusadas por el Procurador General de la República de "hacerle el juego" a la delincuencia. Aparte de la falta de tacto de las declaraciones del procurador, es un hecho observado también en otras latitudes que cuando se crea una imagen pública de inseguridad, una parte de la población está dispuesta a renunciar a ciertas garantías individuales si a cambio tienen la promesa de mayor seguridad (Sidel 2009). Desde luego, ese puede ser un razonamiento falaz, pero eso no le quita su efecto de primera instancia.

Desgraciadamente, desde que se inició la así llamada "guerra contra el narco" en 2009, se ha multiplicado la imagen de inseguridad en México, tristemente apoyada en un número creciente de víctimas civiles, para las cuales no se da mayor explicación que la de ser bajas colaterales, porque estaban en el lugar y momento equivocados.

La participación de la sociedad civil

La voz "participación" es suficientemente amplia como para difuminarse en una variedad de sentidos. Desde un punto de vista teórico la forma que adopte el concepto de participación se relaciona con una explicación más amplia de corte filosófico. Las principales posiciones filosóficas contemporáneas a grandes trazos se definen por las coordenadas que marcan el liberalismo de corte rawlsiano, la pléyade de posiciones denominadas comunitaristas, el republicanismo y el conservadurismo de distintos cortes, así como las mezclas teóricas y prácticas entre ellos. Haciendo muy breve una explicación muy larga, conviene destacar aquí que varios de los perfiles dominantes en nuestra idea de democracia tienen que ver con la herencia liberal en este término. Una serie de actitudes respecto a procesos sociales se pueden entender desde este punto de vista.

La sociedad civil global encarna de diferentes maneras. Una de ellas es la que se hace presente a

través de continuas manifestaciones en los foros internacionales de la globalización económica. Esa es una forma que adopta la defensa de los intereses del pueblo común frente a los grandes intereses económicos, pero no es la única. Precisamente, la oposición anti-globalización, si bien consigue llamar la atención y hasta cierto punto colocar sus temas en la agenda pública internacional, no ha sido capaz de promover con la misma eficacias las alternativas de acción para esos procesos de gran complejidad. Así pues, la respuesta de la sociedad civil organizada no se limita a esas demostraciones públicas, sino que en la práctica va más allá, hasta llegar a las iniciativas y acciones que ilustran la popular divisa: "pensar global, actuar localmente".

Para la acción local es necesario en la práctica entrar en dinámicas de comunicación con los otros agentes sociales. En los países latinoamericanos, precisamente debido a la herencia represiva y centralizadora de los gobiernos, la participación organizada y propositiva de los ciudadanos ha sido relativamente escasa en muchos frentes. Se diría que el esfuerzo inicial se concentró en el cambio democrático, como una apuesta de largo plazo para cambiar las condiciones de vida más generales de la población. Algo así como si primero debiera conseguirse la democracia como ideal político para que ésta, seguidamente, se encargase de la justicia social como calidad de vida. Si la apuesta es correcta o no lo es, todavía está por definirse, pero en la práctica me parece que es así como han ocurrido las cosas. Para que se diera la participación ciudadana en la solución de problemáticas sociales, primero era necesario que se diera la participación sin más, como derecho y como ejercicio fundamental de los ciudadanos. Hoy, esa participación se ha manifestado inicialmente en la atención a grupos vulnerables (Hernández B. 2008).

De tal forma que las organizaciones de la sociedad civil en todas partes han sido el motor cultural del cambio democrático. Ese parece un rasgo común a todas las transiciones democráticas, desde las europeas hasta las latinoamericanas. En el caso mexicano ocurre algo similar. Sin embargo, hay que notar que una arista indispensable en la participación ciudadana es el nivel jerárquico, por así decir, en el que se da esa participación. Las organizaciones civiles se relacionan de manera diferente con los distintos niveles de gobierno. Una es la dinámica de negociación con el gobierno federal y otra con los gobiernos locales. En México, los procesos democratizadores que han dado los frutos más visibles se encuentran en el gobierno federal, con la alternancia iniciada en el año 2000, pero en el nivel local, tanto estatal como municipal, las cosas pueden ser muy diferentes. Apenas recientemente, algunas modificaciones en el arreglo federal han comenzado a dar mayor libertad y recursos a los otros dos niveles de gobierno, dotándoles de mayor autonomía. Esta es una condición indispensable para que se pueda despertar la participación ciudadana a nivel local, la que hasta ahora ha sido en general muy modesta.

Diseño e implementación de políticas públicas

Hay una abundante literatura sobre el análisis de políticas públicas que entra en el detalle de su naturaleza, descripción y funcionamiento. Nuestro interés aquí, sin embargo, es más modesto. Predomina el acuerdo acerca de la complejidad que implica la elaboración de políticas públicas, lo limitado que resulta concebirlas como procesos lineales a la vez que la necesidad de recurrir a categorías analíticas para estudiarlas. Aquí tomaremos el resumen que ofrece L. Aguilar (2009), quien propone una descripción de las políticas públicas de manera que ellas consisten en a) un conjunto de acciones intencionales y causales orientadas a la realización de objetivos de valor para la sociedad; b) cuya intención y causalidad ha sido definida por el diálogo entre el gobierno y otros sectores de la sociedad; c) decidida por autoridades públicas legitimas; d) llevada a cabo por actores gubernamentales o por éstos junto a otra clase de actores; e) y que dan lugar a un patrón de conducta del gobierno y la sociedad.

En esta somera descripción queremos destacar el elemento de diálogo que se incluye definitivamente en la noción, implicando necesariamente el carácter participativo de cualquier política pública, y dejando atrás la idea de que son aceptables las acciones de carácter unilateral, incluso las amparadas en determinado discurso científico o técnico.

En cuanto a las etapas analíticas de la política pública, también pueden hallarse varias caracterizaciones, de manera que un modelo sumario puede servir tanto como cualquier otro mientras haya conciencia de su condición limitada y convencional. En ese tenor, puede proponerse cinco etapas principales: 1ª. Reconocimiento y formulación del problema, lo que supone la existencia de: 2ª. Una agenda pública en la que intervienen distintos actores, en la cual se busca la inserción de un problema, para que sea considerado público y por consiguiente digno de la intervención del gobierno; 3ª. Formación y selección de políticas, en las que tiene un papel principal el conocimiento de carácter técnico y científico de los expertos, frecuentemente incorporados en las instituciones del gobierno; 4ª. Implementación y realización, que requiere una serie de capacidades administrativas y otros recursos; 5ª. Monitoreo y evaluación, que a su vez podemos ver relacionados con una serie de valores y prácticas de orden tanto técnico como moral, como la rendición de cuentas, la transparencia, la eficacia y la eficiencia.

Las políticas públicas en democracia

Si el gobierno y su administración pueden ejercerse de modo centralizado, la llegada de la democracia modifica radicalmente la situación. Esto es lo que está ocurriendo en la región. Por una parte, se implican una serie de principios éticos y políticos vinculados con la democracia tales como la tolerancia, las libertades individuales, la equidad y la rendición de cuentas. Todas ellas quedan más o menos explícitas en la idea general de un régimen de derechos humanos. Esto en primer lugar, pero además la confección de las políticas públicas implica tener en cuenta el contexto sociopolítico particular, y las creencias científicas y tecnológicas de los agentes que toman decisiones.

La participación de los ciudadanos se espera en todos los procesos democráticos, pero en particular destacamos ahora que también se espera en la hechura de las políticas públicas, en el momento analítico del diseño y en el de la implementación. Entendemos por implementación la planeación y organización del aparato administrativo así como de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos al servicio de cierta intención de bien público. Pressman y Wildavsky (Pressman and Wildavsky 1984) lo describen como el proceso de interacción entre la determinación de los objetivos y las acciones para alcanzarlos.

La implementación puede entenderse de acuerdo a dos modelos, uno que podría llamarse el modo tradicional, o modelo descendente (top-down model), en el que básicamente son los agentes gubernamentales los que definen la política e implementan su práctica. En la lógica de la participación democrática, el modelo correspondiente sería el modelo ascendente (bottom-up model). No es necesario argumentar mucho acerca de cuál de los dos modelos es más consistente con el planteamiento participativo. Sin embargo, cualquiera sea la estrategia de implementación que se siga, uno de los problemas principales que se encuentran en el ámbito latinoamericano es la limitada capacidad administrativa de los aparatos burocráticos. Muchas buenas iniciativas en el papel pueden quedarse en sus solas intenciones debido a la incapacidad de los agentes públicos encargados de llevarlas a cabo.

Si bien no son toda la solución al problema de la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, en ese sentido se encuentran algunas de las contribuciones que pueden hacer las organizaciones

civiles a la implementación, pues con frecuencia ellas se encuentras en condiciones de aportar información detallada sobre las necesidades en su campo de trabajo, proveer personal experto en esa área, hacer de puente entre la población objetivo de las políticas y las autoridades, etc.

Casos o ejemplos de participación de la sociedad civil

Se presentan enseguida cuatro casos de políticas públicas de derechos humanos en cuya hechura e implementación han participado de manera relevante las organizaciones de la sociedad civil. Se trata de contextos diferentes, y asimismo es diferente la manera en que se dio la participación en cada uno de los casos. Pero se trata de ejemplos que pueden encontrarse en distintas latitudes. De hecho, algunos de los ejemplos han sido reproducidos en diferentes lugares con resultados variables. Estos ejemplos permiten observar algunas recurrencias o repeticiones en las formas de colaboración que se establecen entre los agentes gubernamentales y las organizaciones de ciudadanos. En principio, todos los ejemplos corresponden a casos relativamente exitosos porque consiguieron el objetivo que se propusieron. Así mismo, todos son ejemplos que remiten en su argumentación a un reclamo basado en los derechos básicos de una parte de la población a la que se dirigen, sea porque se trata de un sector de la población vulnerable o débil en términos económicos o socio-culturales.

Caso 1: El programa 3x1 para migrantes mexicanos residentes en los Estados Unidos

El propósito general de este programa es aumentar la contribución que hacen los mexicanos residentes en el extranjero, especialmente en los Estados Unidos de América, hacia sus comunidades de origen en México. El contexto general de esta iniciativa, a grandes rasgos, es bien conocido: la segunda mayor fuente de divisas extranjeras para México son las remesas enviadas desde Estados Unidos por los trabajadores legales e ilegales a sus familiares en México. Sin embargo, la mayor parte de ese dinero se gasta en consumo de supervivencia. Simultáneamente, se ha dado el fenómeno de que los migrantes han organizado y formalizado una parte de sus redes sociales, creando clubes y asociaciones ligadas por sus orígenes mexicanos. Así, se han detectado cerca de 800 clubes y asociaciones de mexicanos en los Estados Unidos en el 2008, lo que constituye una multiplicación por diez en más o menos una década. Esas asociaciones se forman para ayudar a que el dinero enviado a las familias en México se use de la mejor manera. Cabe mencionar que esa forma de auto-organización responde también a la profunda desconfianza que tradicionalmente han tenido los migrantes respecto a las autoridades mexicanas.

El comienzo del programa puede ubicarse en el año 1986, cuando el gobierno de Zacatecas instituye el programa 1x1, que consistía en que por cada peso que los migrantes aportaran para un proyecto social en sus comunidades, el gobierno estatal pondría otro. En 1991 ese modelo fue copiado y aumentado por el gobierno del estado de Guerrero, que recibió el apoyo de la Federación para crear un programa 2x1, con la misma lógica que el anterior. Finalmente, en el año 2001 el gobierno federal crea su propio programa a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), por medio del cual cada nivel de gobierno, federal, estatal y municipal, aporta un peso por cada peso aportado por las asociaciones de migrantes, de allí el nombre de programa 3x1(Rodríguez R. 2009).

El programa se puede considerar bastante exitoso en varios frentes. Por una parte entre el 2002 y 2007 se llevaron a cabo 7,850 proyectos; en 620 municipios (o sea, aproximadamente la cuarta parte de los 2430 municipios que hay en todo México), a razón promedio de 530 mil pesos por cada proyecto (esta cifra puede ser algo mayor de acuerdo con las reglas de operación),

equivalente a 41 mil dólares americanos; para hacer un total de 4,164 millones de pesos (aprox. 321 millones de dólares).

Es conveniente observar el tipo de proyectos apoyado: el mayor porcentaje corresponde al concepto de urbanización (21.6%), seguido por el de introducción de agua potable (21.4%), pavimentación de calles (11.6%), construcción de centros comunitarios para distintos públicos (11.1%), entre otros. El rubro singular de menor porcentaje es el de proyectos productivos, con el 1.8% (Rodríguez R. 2009). En estas cifras quiero destacar que los primeros rubros reflejan, en mi opinión, las precarias condiciones de la infraestructura de las comunidades de origen, y quizás por eso el concepto de "proyectos productivos" aparece tan disminuido.

Este ejemplo es destacable por el alcance que ha tenido en términos de acciones concretas, pero sobre todo, en mi opinión, porque al mismo tiempo que posee una buena dosis de eficacia en sus resultados, también implica una dinámica singular en su funcionamiento. Observemos, por ejemplo, que de acuerdo a las reglas de operación establecidas, las iniciativas concretas nacen de las organizaciones de migrantes, quienes son los disparadores del proceso. Son ellos quienes se acercan a las oficinas de la SRE para participar en el programa. Por otro lado, sólo los migrantes organizados pueden participar en dicho programa, lo cual impulsa la dinámica de auto-organización de los migrantes a nivel local. Por otra parte, tanto las asociaciones de migrantes como las comunidades beneficiadas participan en la selección de los proyectos que llevan a cabo. Los niveles de gobierno federal y estatal tienen un papel protagónico sobre todo en la fase de diseño de la política pública y la supervisión técnica de los proyectos. Mientras tanto, los gobiernos municipales son un agente principal, pues intervienen así mismo en el diseño de la política pública, pero sobre todo en la implementación y ejecución de las obras seleccionadas. Las organizaciones civiles y las comunidades tienen una participación constante en la ejecución de los trabajos y en su monitoreo, así como en la evaluación posterior. Como puede observarse en este resumen, hay otros agentes sociales diferentes del gobierno que están involucrados en las distintas fases de cada proyecto de una manera eminente.

En la siguiente figura se relacionan las fases teóricas de una política pública con el agente que interviene de manera principal en cada una de ellas, de acuerdo a las reglas de operación del programa. Nótese que de manera enfática hemos dejado a los niveles de gobierno federal y estatal concentrados en la fase del diseño, mientras el nivel municipal y las organizaciones participan en la ejecución y evaluación.

Fig.1. Etapas de la política pública y agentes que interviene en el Programa 3x1

Caso 2: Perspectiva de género en Tlaxcoapan, Hidalgo

Este caso fue protagonizado por "Enclaves A.C.", una asociación civil pequeña y nueva (Paniagua and Morales 2010). De hecho esta fue su primera participación en un proyecto de este tipo. Bajo la convocatoria del Programa de Coinversión Social de Indesol, en 2009, el propósito del proyecto era diseñar e implementar una política pública de género para el municipio de Tlaxcoapan, en el estado de Hidalgo. El tiempo contemplado para el desarrollo del proyecto era de siete meses.

La justificación para llevar a cabo un proyecto de este tipo deberían ser obvias: en México y en otros países, las disposiciones de carácter internacional relativas a los derechos humanos tienen muy poco o ningún efecto en la realidad local. Esto es así en concreto para el caso de las políticas relativas a las mujeres. Una parte mayor en el trabajo realizado en el municipio tuvo que ver con la elaboración de un diagnóstico de la situación y la sensibilización de los diferentes participantes. Desde luego, también se trató de llegar a propuestas de acción, como se verá más adelante.

Como resultado del trabajo de diagnóstico, se hizo evidente que las mujeres en el municipio venían sufriendo una serie de condiciones que vulneran sus derechos, tales como una tradicional violencia tanto física como de otros tipos hacia ellas, una serie de desigualdades sociales y económicas, concretamente en términos salariales y de ingreso, así como en sus derechos de propiedad (se prefiere a los hijos varones para heredar la tierra ejidal), también en el acceso a las oportunidades de promoción, así como una serie de resistencias para que se den cambios en estos aspectos. En el nivel del gobierno local, al menos al principio, esas resistencias eran bien manifiestas. Se expresó, por ejemplo, la preocupación de que al difundir una perspectiva de género se vería perjudicada la moral y el funcionamiento de las familias.

Entre las acciones que se hizo necesario llevar a cabo vale la pena mencionar las siguientes: la armonización de la normatividad municipal con la legislación y estándares internacionales, comenzando con el Bando de Policía y Gobierno, así como la incorporación de una política de igualdad de género para todas las instancias de la administración municipal.

Como medidas concretas que se llevaron a cabo como parte de la implementación de las políticas propuestas, destacaremos las siguientes: creación del Comité de igualdad de Género del Municipio de Tlaxcoapan; creación del Subcomité de Género y Mujeres dentro del Comité de

Desarrollo Municipal; creación de la Red de Contactos de Género del Gobierno Municipal; creación de la Instancia Municipal de la Mujer y nombramiento de su titular. Esta última sería la más digna de destacarse porque supone la creación de una entidad especial dedicada al tema dentro del gobierno municipal. En la siguiente figura se relacionan las fases teóricas de este proceso de política pública con los resultados que arrojaron. Estos resultados pueden tener la forma de conocimientos o de acciones decididas o ejecutadas.

Vale la pena mencionar que un factor indispensable para que se llegara a un éxito relativo en este caso lo constituyó el decidido apoyo que prestó al proyecto el Presidente municipal de Tlaxcoapan, la titular del sistema DIF (Desarrollo Integral de la Familia) municipal, así como la participación del Instituto de las Mujeres del Estado de Hidalgo. Pero acaso este factor sea también una debilidad, en la medida que se trata de cargos de duración limitada, y que existe una posibilidad muy real de que en el cambio de gobierno se pierda el impulso inicial para estas iniciativas.

El otro factor inusual es que en buena medida el detonador de las actividades de sensibilización y el diagnostico de la situación se debieron a un agente externo a la comunidad, en este caso la organización civil Enclave, que aportó su conocimiento técnico especializado, con un sacrificio económico considerable.

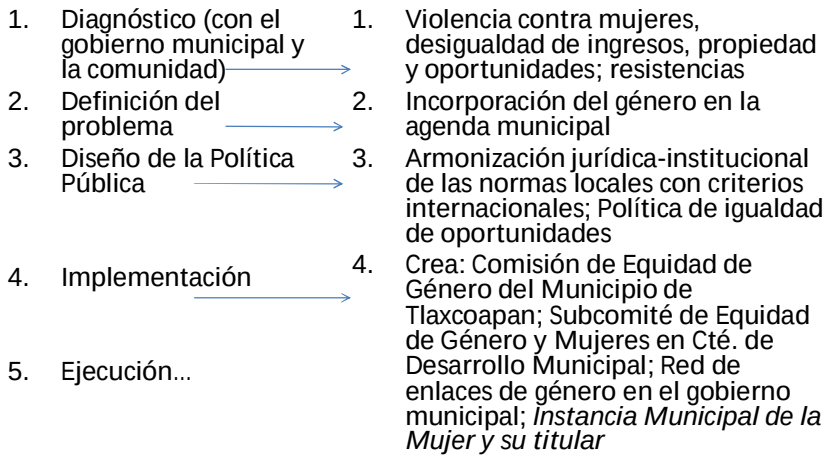


Fig. 2. Las fases de la política pública y sus resultados en Tlaxcoapan

Para que las políticas públicas emprendidas en el municipio puedan prosperar será necesario remontar en alguna medida las limitaciones del gobierno local, entre otras la carencia de personal capacitado en el tema, la falta de recursos económicos, las resistencias tradicionales y, de modo notorio, la ausencia de organizaciones locales que den seguimiento al tema.

Caso 3: El programa Ciudadano Nota Diez de Minas Gerais, Brasil

Este programa forma parte del "Programa de desarrollo de los Valles de los ríos Jequinhonha y Mucurí y de la región del norte del estado de Minas Gerais". Se fundamenta en una red de

gobernanza social iniciada a partir de 15 mesas municipales de gestión participativa, formadas por representantes de las redes institucionales de los niveles federal, estatal y municipal (4 representantes), de las tradiciones religiosas (2 representantes) y de las organizaciones y movimientos sociales presentes en cada microrregión (3 representantes). Dichas mesas actúan como gestoras de las acciones propuestas, lo cual implica la coordinación y convergencia de los gobiernos nacional, estatal y municipal y de la sociedad civil en todas las fases de la operación del programa.

Las mesas de gestión participativa establecen criterios de selección de las localidades y grupos de alfabetizandos y alfabetizadores, dan validez a los catastros de locales utilizables, de los alfabetizadores y grupos de alfabetización, se encargan de alentar la asistencia a clase, de promover prácticas relacionadas con alfabetización en otros programas, de corregir distorsiones en la ejecución del proyecto, de encaminar a los alfabetizados al sistema de enseñanza regular, y de resolver casos y elegir sustitutos en los casos en que abandonan tanto los maestros como los estudiantes. El financiamiento del programa lo suministran el gobierno federal por medio del programa "Brasil Alfabetizado" del Ministerio de Educación, el gobierno del Estado de Minas Gerais, en asociación con las alcaldías y las entidades de la sociedad civil involucradas. Los resultados del programa han sido muy alentadores, por dar algunas cifras, de 2003 a 2008 había alfabetizado a 86000 alumnos e iba en su quinta fase, en la cual pretendía atender cien mil ciudadanos (Saravia 2009).

El caso de las mesas de gestión participativa pone en evidencia cómo las redes de organizaciones civiles pueden llegar a tener un conocimiento de gran valor en el terreno de trabajo, así como son capaces de poner en movimiento una serie de recursos sociales que de otro modo serían inaccesibles para las instancias de gobierno. Los resultados son muy superiores en términos de eficacia pero sobre todo de eficiencia en la aplicación de los dineros públicos.

Caso 4: La ley 3940 para el VIH-SIDA en Paraguay

El tema del VIH-SIDA es uno de los que han tenido una mayor participación de las organizaciones civiles en todo el mundo. Las razones de esto son múltiples, pero ahora deseamos destacar uno de los perfiles más significativos en ese campo, que es el de la transformación legislativa. Es cierto que la creación de leyes por sí misma no modifica la realidad, en principio. Sin embargo, la expedición de una ley puede verse, en el conjunto del proceso de la política pública, como un hito en el posicionamiento de un problema dentro de la agenda pública, lo cual generalmente se considera como el primer paso para la realización de acciones transformadoras. En ese sentido, el caso de la ley paraguaya 3940 es simbólico porque se presenta dentro de un contexto nacional poco favorable para la problemática de que se trata, y se trata precisamente de la respuesta a una ley pre-existente, del año 1991, que adolecía de una serie de tonos discriminatorios atribuibles (parcialmente) al estado limitado de conocimientos de que se disponía en aquel entonces.

El proceso de modificación legal convocó a una serie de organizaciones civiles dedicadas al trabajo en VIH-SIDA, y en particular la tarea de coordinación corrió a cargo de la Fundación Vencer, que fue capaz de mantener el diálogo entre los distintos actores involucrados, desde políticos profesionales del congreso paraguayo como organismos internacionales de las agencias la ONU y las organizaciones civiles participantes, tanto nacionales como internacionales. El resultado más visible tuvo lugar cuando se publicó la ley 3940 "Que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el VIH y el SIDA",

sustituyendo la ley 102/91.

No evito hacer una comparación con México, que seguramente se puede documentar para otros países (Fernández 2005). También en este último caso se ha dado una colaboración muy intensa entre las organizaciones civiles dedicadas al VIH-SIDA y el organismo federal dedicado a este tema, el Censida. Esa colaboración en el plano normativo se ha manifestado repetidamente en la creación y actualización de las Normas Oficiales Mexicanas para la atención del VIH-SIDA. Pero también es evidente un continuo intercambio de recursos de diferente tipo entre las organizaciones y el gobierno para la operación de una serie de programas (Hernández B. 2007).

Comentarios finales

La histórica desconfianza que ha existido entre el gobierno y las organizaciones civiles, especialmente las dedicadas a los derechos humanos, ha comenzado a cambiar a partir de los procesos de transición a la democracia y la aparición de gobiernos emanados de la democracia electoral, los cuales en principio se identifican con el ideario democrático de respaldo a los derechos básicos.

A partir de la llegada de los gobiernos democráticos, se hizo posible el ajuste de cuentas con la historia, en relación con la impunidad en la que han permanecido muchas de las mayores violaciones cometidas desde el gobierno contra las poblaciones. Esos procesos están inconclusos y continúan su propio derrotero, que aquí no hemos abordado en detalle. Sin embargo, también han surgido al amparo de las necesidades reales y también de las nuevas condiciones, otras demandas sociales, que traen aparejadas nuevas iniciativas y otras organizaciones de la sociedad. Algunas de ellas se manifiestan como movimientos no formalizados, pero algunas han adoptado la forma de organizaciones particularizadas, con una estructura más o menos permanente, que pueden considerarse parte de la sociedad civil organizada. Estas organizaciones están relacionadas con derechos del orden económico, social y cultural, y en ellas es frecuente que no encontremos solamente el momento de la denuncia y la movilización, sino también el de la propuesta y la participación. En concreto, hemos procurado ejemplificar la participación de las organizaciones civiles en la hechura de las políticas públicas.

Así mismo, hemos centrado la atención en la fase de la implementación de las políticas públicas porque es allí donde encontramos la mayor debilidad por parte de las administraciones públicas, tanto en términos de capacidades administrativas como en déficit de capital simbólico y social, en tanto que, por su parte, las organizaciones de la sociedad civil pueden en muchas ocasiones suplir esa carencia de confiabilidad al mismo tiempo que aportan su conocimiento directo de las necesidades y problemáticas locales.

La noción de política pública de la que se hace eco este trabajo implica la participación de la ciudadanía en el diseño y en la implementación de las políticas públicas por dos tipos de razones, las primeras se pueden considerar de orden político y moral, por cuanto nuestro marco de referencia es el ideal de la sociedad democrática. Pero un segundo tipo de razones es de carácter práctico, pues estamos convencidos de que la participación de una ciudadanía organizada amplía considerablemente la eficacia y eficiencia potenciales de las acciones de interés público.

En ese sentido, queda manifiesto que la participación en la política pública no se debe limitar a tomar en cuenta la voz de los afectados en las etapas del diseño de las respuestas a una problemática dada, sino que es necesario incluir sus contribuciones en las fases analíticas del diseño, la implementación y la realización de las acciones.

Los ejemplos ofrecidos en este escrito se refieren a campos de trabajo en donde los respectivos gobiernos no habrían sido capaces de conseguir por sí mismos los resultados alcanzados, en un sentido causal y práctico, incluso en el caso de que hubieran sido capaces de intentarlos por su cuenta, digamos que de una manera tradicional no participativa. Esta conjetura nos parece bien ilustrada en los cuatro casos, ya sea (1) por la inveterada desconfianza de los migrantes hacia las autoridades mexicanas, bien por (2) la falta de dominio sobre el asunto de que se trata, así como las resistencias internas y la falta de recursos humanos para implementar una política pública con perspectiva de género, o bien por (3) la necesidad de dar continuidad a una demanda de un sector minoritario de la población que además arrastra en su contra el estigma del SIDA, o finalmente por (4) por la carencia de la red social y el conocimiento del terreno específico más adecuado para llevar a cabo las tareas de alfabetización.

Finalmente, también me parece claro que estos ejemplos muestran la flexibilidad y adaptabilidad de muchas organizaciones civiles, que les permiten aprovechar los recovecos de la coyuntura social, así como su permanente búsqueda de recursos para sobrevivir y llevar a cabo la misión que se han asignado. La colaboración de los dos tipos de actores, gubernamentales y civiles, en términos de la política pública se antoja llena de posibilidades promisorias. Desde luego también existen riesgos, pero al menos en la teoría esta parece ser una vía de acción adecuada. Resta la tarea de hacer una buena implementación.

Referencias

Aguilar, L., Ed. (2007). El estudio de las políticas públicas. México, Miguel Angel Porrúa.

Andreopoulos, G. e. (2006). Non-State Actors in the Human Rights Universe. Bloomfield, CT, Kumarian Press.

Dutrénit Bielous, S. y. G. V. (2010). Tramitando el pasado: violaciones de los derechos humanos y agendas gubernamentales en casos latinoamericanos. México, FLACSO.

Fernández, I. e. a. (2005). "Programas de prevención de VIH de organizaciones no gubernamentales en América Latina y el Caribe: El proyecto Global AIDS Invervention Network." Revista Panamericana de Salud Pública **17**(3): 154-162.

Hernández B., A. (2007). "Características y contribuciones de las organizaciones civiles del VIH-SIDA en la ciudad de México." Perfiles Latinoamericanos(30): 39-78.

Hernández B., A. (2008). "Prácticas culturales, actores no estatales y el paradigma del Estado en la realización de los derechos humanos." Fundamentos en Humanidades **IX**(16).

Mariñez, F. y. G., Vidal, Ed. (2009). Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación. Monterrey, Tecnológico de Monterrey-miguel Angel Porrúa.

Montero, D. and C. Charry, Eds. (2004). Globalización y sociedad civil en las Américas. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Casa Juan Pablos.

Mueller, P. (2006). La buena gobernanza en la sociedad red: más allá de las palabras. Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia. F. Mariñez. México, Limusa.

Ochman, M. (2006). Alternativas teóricas de la participación ciudadana en las decisiones públicas. Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia. F. Mariñez. México, Limusa.

Paniagua, D. and F. Morales (2010). Diseño y ejecución de políticas públicas de género en municipios. El caso de Tlaxcoapan, Hidalgo. México, Enclave Equidad Social y Transparencia, AC.

Pressman, J. and A. Wildavsky (1984). Implementation: how great expectations in Washington are desahed in Oakland: Or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this

being a saga of the Economic Development Adiministration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. Berkeley, University of California Press.
Quijano, M. (2008). "Procesos de democratización que impactan en la racionalidad de la Administración Pública." Buen Gobierno **5**: 29-45.
Rodríguez R., H. (2009). Migrantes, remesas y política pública para el desarrollo local. El caso del Programa 3x1 en México. F. Mariñez.
Saravia, E. (2009). La participación de la comunidad en la implementación de políticas públicas. Caso: las políticas de alfabetización digital en Minas Gerais, Brasil. F. y. G. Mariñez, Vidal.
Sidel, M. (2009). Less freedom, ¿more safety?
Vargas, J. (2009). Política pública,democracia y ciudadanos en Costa Rica. Política pública y democracia en América Latina. F. Mariñez.
http://www.cde.org.py/ww1/attachments/102_Proyecto%20de%20Ley%20VIH-SIDA%20-%20aprobado%20en%20Senado%20Py.pdf

Capital Social en la Zona Metropolitana de Guadalajara

Mtra. Paola Aldrete[1]
Ing. Felipe Alatorre[2]
Mtro. José Bautista[3]

Resumen

El propósito de este trabajo es tener una primera aproximación a la relación del capital social que existe en la ZMG[i] con la violencia social. Se parte del supuesto que el capital social contribuye a la contención de la violencia en la medida que interviene y/o atiende una diversidad de problemáticas por medio de la creación y/o fortalecimiento de redes entre los sujetos y con la esfera gubernamental. La discusión se centra en las organizaciones de la sociedad civil, OSC,[ii] ya que su labor es fundamental para entender la formación de redes de solidaridad y apoyo mutuo. Esto obedece, entre otras razones, a la cantidad de recursos (humanos y materiales) que movilizan y que constituyen alternativas a la violencia social.

Las palabras claves son: capital social, violencia, organizaciones de la sociedad civil.

Introducción

El presente trabajo forma parte de un proyecto de investigación coordinado a nivel nacional por Clara Jusidman de INCIDE SOCIAL, AC, denominado "Diagnóstico sobre los factores objetivos y subjetivos precursores, detonadores y de contención de la violencia social urbana en seis ciudades mexicanas". Las ciudades de Aguascalientes, Ciudad Juárez, Guadalajara, Mérida, Tapachula y Tijuana fueron seleccionadas para este estudio a petición de la Coordinación Nacional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres del Gobierno Federal, institución que financió este trabajo. En Guadalajara, la Dra. Georgina Rodríguez, del CIESAS Occidente, coordinó la investigación en la que participaron varios investigadores e investigadoras de instituciones diversas.

[1] Profesora e investigadora del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).
[2] Profesor e investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).
[3] Profesor e investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

La violencia social prevaleciente en los últimos años es un fenómeno que ha cobrado relevancia en diferentes sectores (social, académico, gubernamental, eclesial, en los medios de comunicación) por los diversos impactos que tiene a nivel personal, familiar y social, y que lleva a sentimientos de inseguridad en la población. A pesar de ello, como comentó uno actor entrevistado, "seguimos en el laberinto de la soledad [al que aludió Octavio Paz] hace 60 años… [ya que] algunas de sus premisas siguen explicando este aislamiento, ese retraernos y no abrirnos a fortalecer los lazos con los demás… (Entrevista 1, 03042010). La centralidad que han ocupado en los medios de comunicación los homicidios, la corrupción, la delincuencia, la falta de seguridad social, el narcotráfico, así como la acentuación de la falta de oportunidades de empleo y educación, la segmentación urbana, la desigualdad de ingresos, entre muchos otros factores han generado, a su vez, que las características básicas del tejido social como son la integración, la confianza, la seguridad y la cooperación estén sufriendo transformaciones sustanciales, principalmente en las grandes ciudades como es el caso de la ZMG. En relación con ello, Buvinic et al., (1999), señalan que la violencia tiene múltiples y variados costos algunos de ellos tienen que ver con: la erosión del capital social, la menor calidad de vida, y la menor participación en procesos democráticos y comunitarios. Un elemento central en el deterioro de capital humano y social es la falta de confianza que se presenta entre los propios individuos en relación con las instituciones y, en lo particular, con el gobierno.

El propósito de este trabajo es tener una primera aproximación a la relación del capital social que existe en la ZMG con la violencia social. Se parte del supuesto que el capital social contribuye a la contención de la violencia en la medida que interviene y/o atiende una diversidad de problemáticas por medio de la creación y/o fortalecimiento de redes entre los sujetos y con la esfera gubernamental. La discusión se centra en las organizaciones de la sociedad civil, OSC, ya que su labor es fundamental para entender la formación de redes de solidaridad y apoyo mutuo. Esto obedece, entre otras razones, a la cantidad de recursos (humanos y materiales) que movilizan y que constituyen alternativas a la violencia social.

Capital social: apuntes teóricos

Para algunos especialistas, el concepto de *capital social* no conlleva ninguna idea nueva pues, argumentan, estudiosos como Marx, Durkheim y Weber hablaban ya sobre el tema (Portes 1998, en Martín et al 2009). A partir de los 90s, dicho concepto ha sido muy utilizado en las Ciencias Sociales, principalmente a partir de las contribuciones de autores como Coleman, Putman, Portes

y Bourdieu. El debate que ha surgido en torno a este concepto ha sido muy basto en cuanto a la definición, a las dimensiones que toca, así como a los indicadores a través de los cuales es posible analizarlo. Básicamente surge como respuesta a los enfoques sobre pobreza que consideraban los niveles de ingreso y consumo como los elementos centrales para explicarla. En otro tenor, cabe apuntar que capital social cobra relevancia para el Banco Mundial y El Banco Interamericano de Desarrollo por considerársele elemento central a través del cual es posible la elaboración de políticas sociales orientadas a la inclusión y a la superación de problemas como el desarrollo, la pobreza, la exclusión, etcétera (Forni, et al 2004). La CEPAL, por su parte, define el capital social como "El contenido de ciertas relaciones e instituciones sociales, caracterizadas por conductas de reciprocidad y cooperación y retroalimentadas con actitudes de confianza" (Durston, 2005:48). La confianza se entiende como la disposición de entregar a otras personas bienes propios que no necesariamente son materiales (Durston, 2005). En síntesis, podemos considerar que la reciprocidad, la confianza y cooperación constituyen un capital en el sentido que proporciona a los individuos un sentido de pertenencia y seguridad.

Así, el capital social surge como una herramienta de análisis para la comprensión del papel que juegan las relaciones sociales de confianza, cooperación y reciprocidad en las múltiples y diversas estrategias de vida desplegadas como estrategia para mitigar la pobreza (Arriagada, Miranda y Pávez, 2004). En esta línea, se concibe al capital social como un recurso que se genera y se acumula en las redes sociales (Forni, et al 2004; Agosto, 2003). Desde el Estado y la sociedad civil, el concepto de capital social permite profundizar en los atributos que tienen las organizaciones de la comunidad formados por ciudadanos y que buscan fines públicos –tales como las ONGs, fundaciones, entre otras (Agosto, 2003).

El capital social puede clasificarse en tres categorías: (a) *Capital social de unión*, se refiere a los lazos de familia, amistad cercana y de comunidad. Se considera que este capital social es restringido porque sólo parece involucrar a las personas que no tengan una distancia geográfica significativa; (b) *Capital social de puente*, se refiere a los lazos que vinculan a personas y grupos similares pero en distintas partes geográficas, tales como las formas federativas de organización; (c) *Capital social de escalera*, este hace referencia a los vínculos que crean relaciones entre grupos y personas de distintas identidad y distinto grado de poder sociopolítico (Woolcock y Narayan 2000). A través del capital social de puente y escalera es posible presionar para producir cambios en las políticas y reglas que rigen el acceso y la distribución de los activos. Se considera

que estos tipos de capitales pueden contribuir de manera más clara a avanzar en el desarrollo y en la superación de algunos problemas sociales como la pobreza y la exclusión.

Una de las fortalezas que se le atribuyen al capital social es que, al desarrollarlo y fortalecerlo, dota a los actores de niveles mayores de participación; lo cual, a su vez les permite jugar un papel más activo en la solución de sus problemas. Sin embargo, el capital social no necesariamente siempre conlleva lo anterior, ya que debido a que los recursos que pueden ser apropiables para algunos individuos y grupos a partir de sus redes de capital social pueden tener efectos no deseables para otros (Portes, 1988, y Portes y Landolt, 2000 citados en Foust, 2008).

El capital social en la ZMG: tipología y características de las OSCs

El presente apartado busca dar cuenta del perfil que tiene el capital social en la ZMG. Privilegia el abordaje de las acciones que realizan las OSC, los recursos que movilizan, los temas en los que trabajan, así como la forma como se establece la interacción gobierno-OSC. La información se organiza a partir del esquema de las formas de asociacionismo civil que propone Olvera (2001);[iii] lo que permitirá dar cuenta de la pluralidad de experiencias de asociacionismo, sus acciones más relevantes, así como sus interacciones y participación en redes sociales. Resta señalar que, en el contexto nacional, a las OSC se les concibe como un nuevo actor social, el cual sustituye añejas instancias a través de las cuales se canalizaban demandas sociales (Concha, 1994). Para Cunill (1997) las OSCs son significativas por lo siguiente: a) promueven la *auto-organización social*, en razón de su campo en el empoderamiento social; b) *Desarrollan capacidades y habilidades* para que los propios grupos y comunidades resuelvan o enfrenten sus problemas; y c) Desarrollan nuevas formas de institucionalidad orientadas a la prestación de servicios públicos bajo principios de *adaptabilidad y solidaridad social*.

Asociacionismo civil en la ZMG: una visión panorámica

En esta sección se presenta un perfil de las OSC de la ZMG mismo que se elaboró a partir de referencias y del análisis de diversos directorios tanto gubernamentales como civiles, cinco son de carácter gubernamental, tanto estatal como federal, y uno civil: la Secretaría de Desarrollo Humano, SDH; el Instituto Jalisciense de Asistencia Social, IJAS; el Desarrollo Integral para la Familia-Jalisco, DIF; la Subsecretaría de gobierno y de Participación Ciudadana de Jalisco; y la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL y el Centro Mexicano de Filantropía, CEMEFI.

Tabla 1

SOCs registradas en el Estado de Jalisco

Fuente	DIF Jalisco	Subsecretaría de gobierno de Jalisco		SDH	IJAS		SEDESOL[iv]		CEMEFI[v]	
Año	1995[vi]	1995	2000	2003	1995	2010	1995	2009	2008	2010
Organizaciones registradas	148	650	1,732	2,455	264	521	381	427	744	851

Fuente: Elaboración de Aldrete, Alatorre y Bautista a partir de los directorios citados

La tabla 1 muestra una gran disparidad en la información. Las secuencia de datos referidas a 1995, aporta un rango de entre 148 y hasta 650 organizaciones. Desafortunadamente, no puede hacerse el acumulado de las fuentes, dado que puede haber organizaciones registradas en los diversos directorios. Para el 2000, una de las fuentes ubica a más de mil organizaciones; mientras que en 2003, el dato más alto registrado, señala un total de 2,455. Por otro lado, cabe aclara que la disparidad en la información no sólo obedece a la fecha de elaboración de los directorios, sino también es la resultante del perfil de organizaciones incluidas.[vii] Los datos más recientes que aportan tres de las fuentes, indican la existencia de entre 521 y 851 organizaciones registradas en el Estado. A pesar de la gran variación que denotan las cifras, éstas son relevantes en dos sentidos: (1) en los años recientes se observa un incremento en el número de organizaciones; y (2) un número significativo de las instituciones registradas, equivalentes a más de la mitad, se ubican en la ZMG (ver Tabla 2).

Tabla 2

Asociaciones en la ZMG por municipios

Municipio	Subsecretaría de gobierno de Jalisco[viii]		SDH (2003)[ix]	IJAS (2010)	SEDESOL (2009) [x]	CEMEFI (2010)
	1995	(2000)				
Guadalajara	-	-	679	233	211	354
Salto, El	-	-	20	4	1	1
Tlajomulco	-	-	17	7	3	10
Tlaquepaque	-	-	86	25	13	27
Tonalá	-	-	20	6	0	5
Zapopan	-	-	195	99	85	160
Total ZMG	490	572	1,017	374	313	557
Porcentaje de las	**75.4%**	**33%**	**41.4%**	**71.8%**	**73.3%**	**65.5%**

OSC en Jalisco						

Fuente: Elaboración de Aldrete, Alatorre y Bautista a partir de los directorios citados.

Los datos más recientes (2009-2010) que aporta la tabla 2, indican un rango de entre 313 y hasta 557 organizaciones. Sin embargo, considerando que el IJAS actualiza regularmente su directorio y que el registro que expide afecta el que se puedan emitir recibos deducibles de impuestos (lo que a su vez incide en la procuración de fondos por las OSC), se puede afirmar que habría entre 374 y 557 organizaciones en la ZMG; es decir, en dicha zona se ubican entre el 65.5 y 71.8 por ciento del total de OSC registradas en Jalisco. Estos datos indican una alta concentración de organizaciones en la ZMG respecto de otras regiones del estado, tendencia que se refuerza con los datos de SEDESOL que refieren que en la ZMG se encontraría el 73% del total que existen en la entidad. Resulta aún más interesante apuntar que el municipio de Guadalajara concentra, a su vez, el número más importante de las organizaciones de la ZMG. Igualmente importante es señalar que 27 de las 105 organizaciones encuestadas, registradas en el IJAS, realiza labores fuera del municipio de Guadalajara, lo que es un dato relevante (Peralta, *et al* 2005:18).

En los datos de la SDH, se observa que el número de organismos reportados por municipios de la ZMG (1,017) no concuerda con la cantidad desglosada por tipo de actividad en la misma región (1,134); la diferencia es de 117 asociaciones. Es posible que esto se deba a que algunas organismos al tener un objeto social amplio se incluyan en más de un campo de acción.

Otra perspectiva de la información la dan los ámbitos en los que trabajan las OSC en la ZMG. Los datos que aporta la SDH (ver tabla 3) permiten señalar que un gran porcentaje de las OSC en la ciudad tienen un perfil asistencial, 72.31%; seguidas de aquellas enfocadas a la “educación, cultura y deporte”, 11.82%; a las que les siguen las categorizadas como de “desarrollo”, 10.85%.

Tabla 3

Tipo de asociaciones civiles en la ZMG con base en la SDH

Causa básica	Asociaciones	No. de organizaciones	Porcentaje del total

1	Asistenciales	820	**72.3**
2	Ciencia e investigación	2	0.2
3	Educación, cultura y deporte	134	11.8
4	Derechos humanos	4	0.4
5	Desarrollo	123	**10.8**
6	Ecológicas	30	2.6
7	Diversos	21	1.8
	Total	**1,134**[xi]	

Fuente: Directorio de OSC, SDH, Jalisco, 2003

El análisis de los datos del IJAS, muestra que del total de organismos radicados en la ZMG, el 32.5% trabaja en el plano de la "comunidad"; mientras que en segundo término se ubican las dedicadas al área médica y de salud (17.7%). En un porcentaje cercano al anterior (16.1%) se encuentran las organizaciones dedicadas a "educación especial y rehabilitación".

Tabla 4

Tipo de asociaciones civiles en la ZMG con base en IJAS

Causa básica	Asociaciones	No. de organizaciones	Porcentaje del total
1	Infantil	52	13.7
2	Comunidad	123	**32.5**
3	Educación	35	9.3
4	Gerontología	36	9.5
5	Educación especial y rehabilitación	61	**16.1**
6	Medica y salud	67	**17.7**
7	Ecológica	4	1
	Total	**378**	

Fuente: Elaboración de Aldrete, Alatorre y Bautista a partir del directorio del IJAS, Jalisco, 2010

Este breve recuento permite dar un vistazo a la cantidad de OSC registradas en la ZMG y sus principales ámbitos de trabajo. Simultáneamente, esta información facilita la construcción de un marco general del asociacionismo civil en la ciudad, a la par de conocer su papel en la atención de las necesidades sociales, al tiempo que abre el espacio para abordar la relación (o no) de estas diversas formas de capital social con la construcción o contención de la violencia social. No está por demás señalar que los datos presentados son sólo indicativos, dado que en la ciudad existen muchas organizaciones que no cuentan con registro oficial y que, más aún, no existe un sistema de registro de las OSC ni en la ZMG, como tampoco en la entidad.

Asociacionismo, violencia y capital social

En esta sección se da cuenta de las valoraciones que tienen algunas OSC sobre la violencia social, y se presenta un panorama sobre el conjunto de actividades que realizan. Esto es importante, en términos de capital social, ya que consideramos que el quehacer de las OSC se traduce en relaciones de confianza, solidaridad y reciprocidad, que en última instancia influye en la dinámica de la violencia social.[xii]

La perspectiva que tienen algunas OSC sobre los problemas que afectan a la sociedad actual se ilustra de la siguiente manera: "Hoy la violencia, la inseguridad, son efecto de las políticas mundiales de tipo neoliberal, que privilegian el tener. No se valora el trato humano, el respeto a los mayores…" "Hay afectación en el campo espiritual. Hay poca valoración por si mismo. Hay una cultura de la muerte, a lo negativo. Al mantenerse una perspectiva de vida individualista, cuesta trabajo la solidaridad, el trabajo en conjunto, lleva a no ver por el otro…" " La violencia social es una postura de desprecio al otro, a no valorarlo… Es un efecto de la falta de oportunidades, al incumplimiento de los derechos que tengo.." "Falta credibilidad en los sistemas políticos" (Grupo focal 1, 011810). Estas valoraciones generales dan cuenta de un perfil de la sociedad actual y de los retos que ésta enfrenta, y constituye un marco para acercarse a la dinámica social de la ZMG.

Desde la perspectiva de las organizaciones civiles entrevistadas, los principales problemas de la ciudad son: la pobreza, la concentración de la riqueza, el incremento de la delincuencia, el robo en las calles, el desempleo y el empleo mal remunerado. Se enuncian también: los asentamientos irregulares, las pequeñas dimensiones de las nuevas casas, los altos costos de arrendamiento, la desintegración familiar, los bajos niveles de escolaridad, la deserción escolar, las adicciones…(Grupo focal 1, 011810). De lo anterior se destacan aspectos relacionados con el ámbito económico, principalmente; otros son apuntan hacia la dimensión social (la familia, la educación, adicciones, etc.).

En cuanto a la dinámica de la violencia social en la ZMG, en las últimas dos décadas, las organizaciones entrevistadas refieren dos valoraciones: la primera alude a que no hay cambios significativos, dado que si bien se dan a conocer más casos, esto se debe al papel de los medios y hay más denuncias. Sin embargo, otra postura –de mayor consenso- apunta a un incremento de la violencia social, derivada del narco y la delincuencia organizada (mafias y grupos de poder). En particular se señala: "El narco y el gobierno pueden ejercer violencia. El gobierno, puede reprimir

haciendo creer que fue el narco el que atacó. Hoy hay más saña, cinismo". Sin embargo, hay coincidencia entre los entrevistados de que en "la ZMG (…) hay más estrés, se da la vida "de la gran ciudad". Los tiempos y las distancias influyen, los choferes de los camiones son los más estresados en la ciudad" (Grupo focal 1, 011810).

En resumen, si bien se expresan diversas valoraciones respecto a la dinámica de la violencia social en la ciudad, hay coincidencias en torno a que el patrón de crecimiento urbano, la pobreza y desigualdad social, así como la acción de la delincuencia organizada, son factores detonantes de ésta en la ZMG.

En las siguientes líneas daremos cuenta de las diversas acciones que llevan a cabo algunas OSC en la ZMG y que inciden, de una u otra manera, en los problemas antes enunciados. Como se dijo antes, la información se organiza en torno a una tipología de organismos civiles propuesta por Olvera (2001).

1.Organismos de matriz religiosa

Dentro de estos organismos se encuentra diversas asociaciones originadas a partir de las acciones de la Iglesia Católica local, desde hace varias décadas. Algunas de las que sobresalen por su trayectoria y cobertura social, y que son ilustrativas del conjunto que nos ocupa son las siguientes:

-Cáritas de Guadalajara.- Creado en 1975. En 2009 involucró un total de 2,160 voluntarios y ejerce un presupuesto anual promedio de 15 millones de pesos, mismo que obtiene de donantes individuales y algunas empresas. Atiende a población en pobreza, niños, adultos y tercera edad, con alimentación (comedores comunitarios y despensas). En 2009 operó 24 comedores comunitarios, otorgó 22,000 servicios de comida, salud (consultas y medicinas), vestido, además de cursos (integración familiar, violencia intrafamiliar, farmacodependencia, migrantes, etc.) y talleres para oficios. Opera en 328 parroquias de la ZMG (más del 50% de la Arquidiócesis de Guadalajara). En 2009, el programa de casos emergentes atendió a 29,288 personas (con $2,400/mes en promedio). Donó 1,600 paquetes de útiles escolares. [xiii]

-Barrios Unidos en Cristo, A. C.- Creado en 1988. Se integra por seis personas y un número variable de voluntarios. Cuentan con un centro de rehabilitación (creado con fondos públicos) y 20 centros barriales. Recibe apoyo DIF- Jalisco, Secretaria de Salud, Ayto. de Guadalajara, SEDESOL, y ocasionalmente fondos privados. Trabaja con jóvenes (en temas como el pandillerismo, la drogadicción, la prostitución, el alcoholismo, desintegración familiar y

suicidio). Dan servicio de hospedaje y alimentación a personas con adicciones, y con el Consejo Estatal Contra las Adicciones y la Universidad de Guadalajara desarrolla labores de prevención en barrios y preparatorias. Atiende cerca de 500 personas a la semana en asambleas barriales y tienen presencia en cuarenta colonias de ZMG. [xiv]

-Banco Diocesano de Alimentos Guadalajara, A.C.- Surge en 1991. Tiene apoyo de unas 40 empresas ligadas a la Unión de Comerciantes del Mercado de Abastos, UCMA, y de Cáritas de Guadalajara. Distribuye alimentos a través de una red de más de 200 grupos comunitarios. El apoyo que otorgan (estimado a precio de mercado) representa $20 millones de pesos al mes aprox. En promedio, diariamente proporcionan alimentos a más de 100,000 personas de 33 municipios de Jalisco.[xv]

-Fundación Garibi Rivera.- Creada en 2003. En 2004 inició con un fondo de 15 millones de pesos. Proporciona servicios de asesoría, capacitación y financiamiento para el impulso o creación de microempresas, la promoción de la salud (preventiva, alternativa y curativa) y el cooperativismo (producción y consumo). En 2010 brindó apoyo a 500 microempresas (abarrotes), que vinculan a productores y consumidores. Apoyan con créditos sin intereses. Este proyecto opera en 100 parroquias. [xvi]

La labor desarrollada por las cuatro instituciones muestra una importante movilización de recursos humanos y materiales, y tejen redes de solidaridad a partir de una relación constante y cercana. Sólo dos de estas organizaciones aportan al año alrededor de 255 millones de pesos, lo que representa más del doble del financiamiento anual que otorga el gobierno del Estado, vía SDH, a las OSC que es de 100 millones anuales (entrevista 4 110310). A partir de estos datos es posible inferir que los recursos que movilizan y las acciones realizadas son un componente importante de capital social que generan confianza, reciprocidad y cooperación. En esta medida tiene un efecto significativo en el amortiguamiento de la violencia social.

2. Organismos civiles

Según las tablas 3 y 4, en la ZMG se ubican un gran abanico de organizaciones civiles dedicadas a la defensa de derechos ciudadanos; a actividades de promoción y desarrollo, que aportan servicios a la comunidad. En las últimas dos décadas, éstas han dado lugar a redes amplias. Un caso que ilustra lo anterior es la experiencia del Foro de Organizaciones Civiles (1994-1997), el cual aglutinó a cerca de ciento cincuenta instituciones (Alatorre, 2010). Dichas organizaciones civiles han tenido, de hecho, un papel importante no sólo en los apoyos brindados a población

excluida, sino también en la promoción de iniciativas de ley. Algunos casos, directamente vinculadas al tema de la violencia, son la Iniciativa Popular sobre violencia intrafamiliar (1998-2000) impulsada por el Colectivo Voces Unidas, y la propuesta de Ley para la No Discriminación (2001-2004) a cargo del Colectivo Jalisco Incluyente (Alatorre, 2010).

Es complicado señalar en detalle en este breve espacio la importancia de las acciones realizadas por ejemplo por organizaciones con una larga trayectoria en la ciudad como el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario A.C. creado en 1964 y centrado en la línea de la educación popular, DDHH y medio ambiente. El Organismo de Nutrición Infantil, ONI, con 56 años de experiencia en el campo de atención a niños menores de cinco años en situación de desnutrición que viven en colonias populares de Guadalajara o en su periferia.[xvii] En el trabajo con niños en situación de calle sobresalen instituciones como el Movimiento de Menores Abandonados, MAMA, A.C., con más de 20 años de experiencia, el cual atiende a cerca de 200 niños y niñas, y el Colectivo por los Derechos de la Niñez, CODENI. Algunos datos que dan idea del perfil de este sector lo aportan Peralta *et al* (2005) a partir de las organizaciones registradas en el IJAS, donde se señala que: el 77 % tiene más de seis años laborando y el 32 % acumula más de 16 años de trabajo; sólo el 50% del personal de planta es remunerado; el 84% tiene apoyo de voluntarios; el 63% de las organizaciones señala que entre el 61% y el 100% de sus miembros son mujeres; el 57% de sus miembros son profesionistas; el rango de edad de las y los colaboradores esta entre 25 y 45 años; el 42 % tiene relaciones con instituciones afines. El 49% señala no tener participación en programas de gobierno, ni ha propuesto iniciativas de ley; sólo el 34% tiene financiamiento estable; el 41% recibe fondos de donantes privados, mientras que sólo el 8% accedió a fondos públicos.[xviii]

A manera de ejemplificar el tipo de aporte que realizan las organizaciones que nos ocupan, en las siguientes líneas haremos una referencia más detallada de tres de ellas.

-Centro de Bienestar y Desarrollo Infantil.- Creado en 1985. Cuenta con ocho estancias infantiles y un Centro Escolar. Recibe recursos del Ayuntamiento de Zapopan y de particulares. Apoya sobre todo a empleadas domésticas sin acceso a guarderías, y a niños en situación de calle. El Centro Escolar da servicio a niños de una zona de extrema pobreza. En la "Escuela para Padres" abordan la relación pobreza-violencia y formas no violentas de relación en el hogar y la comunidad. En las estancias infantiles atienden a 200 niños y niñas bajo el concepto de "hogares complementarios". En el Centro Escolar recibe a 300 niños. Los apoyos que brinda llevan a que

las madres consigan empleo y, con ello, puedan mantener a sus hijos. [xix]

-Centro Integral de Rehabilitación Infantil, A.C.- Creado en 1986. Brinda servicios de rehabilitación a personas con parálisis cerebral. Cuenta con un centro de atención y un equipo de 57 personas. Su presupuesto anual es de cinco millones de pesos, mismo que proviene de donaciones privadas. Sólo el 2% de sus recursos son públicos. Desde su origen ha atendido a 15,000 personas que padecen el problema señalado, de los cuales 1,580 son jóvenes. Sólo en 2009 atendió a 103 personas. No brinda más servicios por la falta de recursos.[xx]

-Voluntariado Estamos Contigo, A.C.- Creado 1993. Cuenta con 12 centros comunitarios y un equipo de 12 miembros y 150 voluntarios. Su presupuesto anual es de 2'688,000 pesos, sin incluir los recursos que involucra la logística y el personal. Proporciona despensas mensuales. Ofrece cursos semanales de formación humana y espiritualidad. Las guarderías temporales apoyan el que las señoras participen en los cursos. Proporciona apoyos diversos en salud, mejora de la vivienda, caja de ahorro y microcréditos para pequeños negocios. Atiende a 1,600 familias (principalmente mujeres) de cinco municipios de la ZMG. Los grupos de adultos mayores involucran a más de 400 personas.

Los tres casos referidos, dan cuenta de los esfuerzos ciudadanos orientados a la atención de necesidades sociales apremiantes, donde la acción de Estado no existe o es insuficiente. Las acciones que realizan estos organismos (que son sólo una muestra de los cientos que existen en la ZMG) constituyen importantes bienes públicos generados desde la sociedad (Cunill, 1997) basados en la confianza y la solidaridad que operan como mecanismos concretos de protección para los individuos y familias frente a carencias derivadas de las fallas de la política social y del mercado, que se pueden traducir en violencia social (pérdida de empleo, bajos salarios, ausencia de prestaciones sociales, etc.)

3. Económico-gremiales

Son organismos empresariales, cajas populares de ahorro (de crédito y producción) y colegios de profesionistas.[xxi] Estas asociaciones tienen en común la defensa de intereses gremiales (Olvera, 2001). Entre los principales destacan los siguientes:

-La Confederación Patronal Mexicana (COPARMEX –Jalisco). Cuenta con 1,358 socios afiliados y se vincula con 87 organismos empresariales. Además de ofrecer servicios diversos a sus afiliados, forma parte de la red "Ciudadanos por Municipios Transparentes". Las últimas tres directivas se han distinguido por tener una presencia pública importante en diversos temas de

interés público, que van desde elecciones y transparencia, hasta la corrupción.

-Colegios de profesionistas.- La mayoría están constituidos como asociaciones civiles, y sobresalen los de: derecho, arquitectura, ingeniería, contadores públicos, médicos, relaciones públicas. Además de propiciar la relación entre los egresados de las universidades, proporcionar servicios diversos a sus afiliados, y mantener una presencia regular en los medios, realizan foros sobre temas relevantes para la ciudad. El debate generado en dichos espacios lleva, en ocasiones, a contrastar las opiniones de los servidores públicos.

-Cajas Populares.- Tienen una gran trayectoria y cobertura social en la ZMG.[xxii] Sobresalen: Caja Popular Oblatos, San Rafael, Tres Arcángeles, Cooperativa de Consumidores y Servicios de Ahorro y Préstamos Cihualpilli de Tonalá, Cooperativa de Ahorro y Préstamo Santa Elena de la Cruz, Libertad y Unión Familiar. La mayoría se agrupan en la Unión Regional de Cajas y Cooperativas de Ahorro y Crédito (UNICOP),[xxiii] constituida en 1994 (Información proporcionada por académico del ITESO).

En conjunto estos tres tipos organismos tienen un papel importante en el plano económico (por ejemplo las cajas populares para sectores en pobreza) y con sus diferencias, tienen más o menos influencia en la dimensión política (como la COPARMEX). Otros, dada su especialización técnica, como los Colegios, en determinadas circunstancias pueden llegar a incidir en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas (tal es el caso del Colegio de Arquitectos, por ejemplo). Este conjunto de elementos, como en el caso anterior, son recursos sociales que permiten sortear, en alguna medida, las diversas formas de manifestaciones de la violencia social que se dan en la ZMG.

Por otra parte, existen en Jalisco algunas fundaciones vinculadas a grupos empresariales que merecen ser mencionados por el tipo de intervención y apoyo que realizan con grupos de la sociedad civil organizada. Este es un hecho novedoso en la región junto al proyecto de creación de la Fundación del Empresariado Jalisciense, no concretada hasta el momento.

Dos son las instituciones más relevantes en este campo: a) Corporativa de Fundaciones, CF, creada en 1999, pero con antecedentes desde los años 40´s; y b) la Fundación Expo Guadalajara, conformada en 2006. La primera de las fundaciones canalizó, en el periodo 2005-2009, un total $2’831,863 pesos a proyectos de 25 organizaciones (datos aportados por CF); además de una cantidad importante a programas de fortalecimiento institucional realizado en coordinación con el IMDEC y el ITESO que involucró a más de media centena de instituciones. En el caso de la

Fundación Expo Guadalajara, en el periodo 2006- 2007, canalizó $1’254,000 pesos a proyectos de 13 organizaciones (datos aportados por Fundación Expo). Ambas fundaciones han colaborado en un esquema novedoso de conjuntar recursos de fundaciones locales con fondos públicos donde cada parte aporta el 50% del fondo. Esta modalidad de apoyos concurrentes hizo posible que en 2008 se canalizaran $4’860,934 pesos a 14 organizaciones (datos aportados por Fundación Expo).

Los puntos anteriores dan cuenta de un capital social muy significativo generado en la ZMG, que va desde la parte eclesial, pasando por las organizaciones civiles hasta llegar el ámbito gremial-empresarial y aún profesional. Los casos relatados permiten afirmar que los recursos que movilizan son muy importantes y que constituyen apoyos significativos para miles de familias y personas en situación de pobreza y exclusión. Es claro que sin estos recursos dichos núcleos enfrentarían una situación de mayor vulnerabilidad frente a las distintas formas de violencia social que experimentan los habitantes de la ZMG.

Acciones de control social externo/ajeno a la gestión gubernamental

En este apartado se incluyen tres diferentes núcleos de OSC que han llevado a cabo algunas acciones de contraloría social. Por contraloría social se entiende un “un tipo de participación ciudadana orientada al control, vigilancia y evaluación por parte de personas y/u organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, que promueven una rendición de cuentas vertical/transversal” (Hevia, Felipe, 2006; 13,14). Esto es relevante en la medida en que estos organismos se activan ante la desconfianza que existe de los ciudadanos frente al gobierno en el uso y manejo de los recursos públicos, demandando transparencia y rendición de cuentas a los servidores públicos. Es importante resaltar que la transparencia y rendición de cuentas son elementos centrales para generar confianza y comunicación entre ciudadanos y autoridades. Dicho organismos están vigentes y actúan principalmente en la ZMG.

Tabla 5

Acciones de control social de la gestión pública

Organización	Perfil y acciones de control social

Congreso Ciudadano de Jalisco, A. C	Está conformado por profesionistas y ciudadanos de la ZMG que se autofinancian. Su actividad se dirige a vigilar el manejo del dinero público por parte del gobierno del Estado. Realiza monitoreos y evaluación del desempeño de los diputados del Congreso del Estado. Impulsó, junto con otros actores, la creación del Movimiento Ciudadano en Defensa del Dinero Público y el Estado Laico en respuesta al donativo del gobernador del Estado a las obras de El Santuario de los Mártires.
Ciudadanos por Municipios Transparentes, CIMTRA	Está integrado por organismos civiles, empresarial y universitarios. Desde el 2003 realiza evaluaciones de transparencia a los gobiernos municipales de la ZMG y otras regiones. La evaluación realizada en 2009 es ilustrativa del ejercicio que realiza.[xxiv] Sus principales fuentes de financiamiento son tanto públicas como públicas como privadas, y los recursos que aportan los asociados.
Profesionales por la Ética, A.C.	Conformado por jóvenes profesionistas de distintas universidades locales. Creada en 2003, cuenta con 80 miembros activos. Han realizado campañas en contra de la corrupción y estudios de la percepción de ésta en los municipios de Guadalajara y Zapopan. Capacita en temas de transparencia y corrupción a organismos civiles. Junto con otros organismos, han defendido la ley de transparencia vigente en la entidad. Se financian de las cuotas de los socios y financiamientos de instituciones públicas nacionales e internacionales.
Asociación Mexicana de Derecho a la Información A.C., AMEDI-Jalisco.	Está conformado por académicos de varias universidades y periodistas. Dentro de sus actividades sobresale el seguimiento a los temas de la ley de medios y telecomunicaciones, transparencia y rendición de cuentas.
Acción ciudadana para la educación, la democracia y el desarrollo, ACCEDE.	Se integra en 1995 por profesionistas. Son expertos en temas de desarrollo local y políticas públicas. Además de colaborar en los ejercicios de evaluación de CIMTRA, su conocimiento sobre la gestión pública le permite operar como un consultor de diversas agencias gubernamentales. Impulsó la creación de una Red Metropolitana de Organismos de Contraloría Social de Espacios Públicos, misma que realizó un estudio de medición de uso de espacios públicos en la ZMG. Se financian, principalmente de instituciones públicas.

Fuente: Elaboración de Aldrete, Alatorre y Bautista con base en registros del Centro de Investigación y Formación Social del ITESO.

Tabla 6

Acciones de control social en lo ambiental, movilidad y desarrollo urbano

Parlamento de Colonias de la ZMG A.C.[xxv]	Agrupa a más de 200 colonias de la ZMG. Vigila el cumplimiento de la ley en temas de desarrollo urbano, medio ambiente y participación ciudadana. Tiene presencia en medios de comunicación. En 2009, con los candidatos a las presidencias municipales, promovió la firma de "Compromisos Impostergables con la Ciudadanía de la ZMG". En documento citado (de doce) alude a la creación de un Programa Integral de Seguridad Pública de alcance metropolitanos, centrado en la prevención y combate a la delincuencia.). Su fuente de financiamiento son los socios.
Ciudad para Todos	Es un movimiento de jóvenes y profesionistas centrado en la defensa de la ciudad, se conformó en el 2007. Ha realizado acciones de monitoreo y denuncia pública y acciones de intervención social en torno a los temas de movilidad y desarrollo urbano. Junto con otras organizaciones (como Guadalajara en Bici, Bici 10, Complot, Colectivo Ecologista Jalisco, Pedalea, Mi Bici-O) promueven acciones como el uso de la bicicleta, los recorridos "critical

	mass", el rescate de espacios públicos (8M2 y "Parque Nómada"). Tienen presencia en medios de comunicación. Forman parte del Consejo Ciudadano de Movilidad Sustentable, participan en el Plan Maestro de Movilidad No Motorizada. Es parte de la Plataforma 39, red orientada a incidir en asuntos públicos. Se financian con recursos propios.
Guadalajara en Bici.	Integrado por jóvenes profesionistas (comunicadores, periodistas, ingenieros, miembros de organismos civiles, fue creado en 2007. Su actividad central es la promoción del uso de la bicicleta como transporte público. También coordinan paseos nocturnos cada mes donde involucran a más de 4,000 personas; charlas ciclistas; monitorean la movilidad urbana y se vinculan con otros grupos de ciclistas nacionales e internacionales. Participan también en el Consejo Ciudadano de Movilidad Sustentable y contribuyen en el Plan Maestro de Movilidad no Motorizada del Estado de Jalisco. Se financian con diversas fuentes: embajadas, la FIL, instituciones educativas, venta de publicidad en sus boletines bimensuales e instituciones públicas.
Colectivo Ecologista Jalisco A.C.	Es una asociación civil experta en temas de medio ambiente; realiza acciones de monitoreo y vigilancia en torno a este tema y la movilidad urbana, así como talleres de toxicología, consumidor responsable, etc. convocan a visitas de campos y empresas orgánicas, tienen una tienda de productos orgánicos, etc. Al igual que el organismo anterior, forma parte del proyecto denominado Plataforma 39. Reciben financiamiento de instituciones públicas y fundaciones internacionales.
Un Salto de Vida A.C.	Está conformado por ciudadanos de El Salto y Juanacatlán, Jalisco. Su actividad se ha centrado en temas del medio ambiente, salud y participación ciudadana. Demandan el saneamiento de la cuenca del río Lerma-Santiago, el retiro de uno de los basureros metropolitanos localizado cerca de las poblaciones señaladas y acciones de emergencia en materia de salud. Participa en redes como la Plataforma 39, el Colectivo de Organismos Civiles por el Agua (COLOCA), y la Asamblea Nacional de Afectados Ambientales que reúne a organizaciones de varias partes del país.

Fuente: Elaboración de Aldrete, Alatorre y Bautista con base en registros del Centro de Investigación y Formación Social del ITESO.

Tabla 7

Acciones de control social en derechos humanos, salud y género

Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo A.C., CEPAD	Está conformado por tres organismos: el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A. C., IMDEC; el Centro de Reflexión y Acción Laboral, CEREAL; y el ITESO. Dentro de sus actividades destaca el monitoreo al desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco y de la acción del gobierno del estado en esta materia. Cada año pública un informe sobre el estado de la cuestión en derechos humanos de la entidad. Mantiene presencia pública regular a través de los medios de comunicación.
Centro de Información, Psicoterapia y Educación Sexual A.C.,	CHECCOS. Es una asociación dedicada a temas del VIH-Sida. Realiza monitoreos sobre la entrega de medicamentos para las personas que padecen esta enfermedad y participa en el consejo de COESIDA, organismo especializado en la atención y monitoreo del VIH-Sida en la entidad. Es, además, promotor y miembro de una red de organismos civiles de corte similar, y de la red de "Jóvenes y Derechos Sexuales".

Centro de Apoyo al Movimiento Popular de Occidente, A.C., CAMPO.	Creada en 1989, por profesionistas -en su mayoría mujeres-. Actualmente cuenta con un equipo de diez personas. Además del trabajo que realiza con mujeres de zonas rurales pobres, ha realizado ejercicios de evaluación y monitoreo de políticas públicas. Entre ellas sobresale el monitoreo realizado en 2008 (junto con otras instituciones que integran el Observatorio de Trasparencia y Equidad de las Políticas de Género) de cinco programas públicos. En conjunto con las organizaciones que integran "Milenio Feminista", participó en la evaluación del programa "Progresa".

Fuente: Elaboración de Aldrete, Alatorre y Bautista con base en registros del Centro de Investigación y Formación Social del ITESO.

Los tres conjuntos de asociaciones referidas en este apartado, muestran la emergencia de un nuevo perfil de organismos civiles orientados a ejercer una mayor vigilancia del quehacer gubernamental. Hay elementos suficientes para afirmar que el tipo de capital social generado en las organizaciones señaladas, constituyen medios para que la gente comparta y genere redes, mismas que facilitan la exigibilidad de los derechos, la transparencia, la atención de sus necesidades etc. Su acción puede, llevar a que la acción gubernamental se oriente más a cumplir con su responsabilidad social, y en esta medida se incida positivamente en la disminución de las causas que generan la violencia social.

En síntesis, tanto los organismos civiles que brindan un conjunto de servicios de apoyo directo a la población, como los que ejercen labor de contraloría social, son un capital social significativo en la ciudad. Es posible inferir que su actuación y los recursos que movilizan, constituyen un factor protector de la violencia social en la ZMG.

Violencia social, gobierno y capital social

En esta sección se aborda la valoración de algunos funcionarios gubernamentales, del ámbito federal y estatal, sobre la dinámica de la violencia en la ZMG. Se incluyen también, tanto la percepción que desde las instituciones públicas se tiene de las OSC, como la relación que mantiene el gobierno con las organizaciones referidas y los recursos públicos que se canalizan a dicho sector. Consideramos que los factores señalados son determinantes para fortalecer el capital social en la ciudad.

Valoración gubernamental sobre violencia social en la ZMG

Desde la perspectiva de los funcionarios gubernamentales entrevistados, uno de los factores que generan la violencia social es "la grave desigualdad social, que se relaciona con una baja cohesión social, con todos los efectos que esto conlleva" (Entrevista 6, 021010). En esta misma

línea otros entrevistados señalan: “es la falta de oportunidades, fuentes de ingreso seguro, lo que lleva a la desesperación…” (Entrevista 5, 031210); “nosotros visualizamos que las razones es por una desesperanza en poder tener oportunidades en la vida, al no darse esto, se toman medidas fáciles…” (Entrevista 4, 031110). Lo expresado por los funcionarios es coincidente en cuanto a que los problemas económicos tienen una influencia importante en la dinámica de la violencia social en la ZMG.

Respecto de la tendencia que sigue la violencia social en la ZMG en las últimas dos décadas, los entrevistados perciben un incremento de ésta–sin tener datos contundentes-: “la variable que ha provocado el cambio es el desmesurado crecimiento, el hacinamiento, la agudización de los contrastes en los años recientes ( ), la agresividad, el gandallismo habla de mucho de las actitudes y del tipo de relaciones sociales” (Entrevista 6, 021010). “Sin datos, por la percepción, considero que ha aumentado, por todo lo que vemos alrededor, por la tv, la violencia está muy presente… los juegos, las condiciones de vida son de mucho estrés, lo que provoca mayor enojo y violencia, también el aumento de la pobreza…” (Entrevista 4, 031110) Hoy hay más violencia (…) hay menos privacidad, el crecimiento de la ciudad es un problema, a lo que se agrega la falta de oportunidades, la baja en el empleo. Esto genera más violencia dado que se despoja a aquellos que sí tienen algo” (Entrevista 5, 031210). Las expresiones anteriores sugieren una tendencia al incremento del fenómeno de la violencia social; se reitera la importancia que tienen ciertos factores y se agrega el elemento de dinámica del poblamiento y desarrollo urbano de la ZMG, como un factor que tiende a agudizar este problema.

Como se puede observar, algunas de las valoraciones expresadas por los funcionarios entrevistados y los organismos civiles (Grupo focal 1) apuntan a un conjunto de factores que generan violencia social en la ciudad y comparten una percepción sobre el incremento de la misma.

Gobierno y organizaciones de la sociedad civil en la ZMG

En la medida que una función central del Estado es garantizar la seguridad pública y paz social, y que la violencia social es un fenómeno complejo y de una dimensión tal que demanda la participación de los diversos actores (públicos y privados) que conviven en la ciudad, es importante identificar, por una parte, la valoración que se tiene desde la esfera gubernamental sobre el rol de las OSC, así como los mecanismos de colaboración existentes entre dichos actores que contribuye a generar capital social.

En lo que concierne a la valoración que los funcionarios entrevistados tienen sobre el rol que juegan las OSC en la atención de los problemas o conflictos sociales en la ZMG es: “hacen una labor muy importante, insustituible, porque permiten dar cauce a la sociedad civil organizada para incidir en las condiciones de vida de la gente y complementan o subsanan las deficiencias o lagunas de la autoridad. Es indispensable su contribución”. Su aporte a la atención de problemas sociales es “muy desigual, hay organizaciones muy serias, con alto nivel de responsabilidad y compromiso y otras con motivaciones muy cuestionables. “No pueden ponerse a todos al mismo lugar”. “… podemos decir que el gobierno complementa o a la inversa, la sociedad complementa. Lo cierto es que gobierno y sociedad cubren necesidades, hay una complementariedad” (Entrevista 6, 021010).

“Son un elemento fundamental, (son) un elemento de ayuda para el mismo gobierno al atender estas problemáticas sociales como la atención de niños de la calle, cáncer, síndrome de Down, el gobierno no alcanzaría a atender a todos y el tener organizaciones intermedias ayuda mucho”. (Entrevista 4, 031110).

“A las OSC no les toca hacer lo que hacen, no tienen la obligación. La atención de los problemas sociales son responsabilidad del gobierno”. Las OSC hacen la talacha al gobierno, lo que éste debiera estar haciendo con los impuestos. ¿Qué pasaría si un día las OSC cerraran y le dijeran al gobierno: ahí están los niños de la calle, los discapacitados, los ancianos? Sería un gran caos. Por tanto es necesario cuidar a las OSC para que no se desanimen (…) reconocerlos”. “Si bien existe gente que quiera fraudear a la sociedad, el 95% de las OSC hacen un trabajo real, comprometido, cumplen con su objetivo”. Las OCS cubren el 70% de las necesidades de la población que requiere apoyo. El sector de la infancia es el que más atención recibe. En estas organizaciones se observa mucha dedicación, realizan acciones preventivas y atacan el problema de origen. El gobierno debe acompañar el trabajo de las OSC y que éstas exigieran apoyo a aquel”. “Las OSC constituyen un puente entre el gobierno y la sociedad. Son el vínculo entre grupos sociales y el gobierno. Las personas confían más en las OSC que en el gobierno para hacer alguna denuncia” (Entrevista 5, 031210).

Algunos datos que muestran las interacciones entre gobierno y OSC, se puede observar, a manera de ejemplo, en lo siguiente: La SDH “… trabaja con 300 organismos civiles, en su mayoría las mismas, el impacto va más allá de los 4 millones de personas, de manera indirecta, de manera directa unos dos millones. Tan sólo el Banco de Alimentos tiene un padrón de 150 mil personas

atendidas". El aporte que hacen organizaciones como VIFAC (Vida y Familia); el Hospital San José; el ONI, diversos asilos de ancianos; organismos de atención a niños con Síndrome Down, discapacitados…" es importante (Entrevista 4, 031110). Otro más enuncia "…apoyamos a varias porque han acreditado su importancia; …(a) hospitales, albergues para personas con VIH, educación especial, educación popular, promoción del desarrollo sustentable, agencias de desarrollo social en localidades" (Entrevista 6, 021010).

Tomando en cuenta las diversas expresiones de los funcionarios entrevistados, se puede constatar una buena valoración respecto al papel que juegan las OSC en la ciudad; hay un reconocimiento tácito de que su participación es relevante en cuanto a la atención de los problemas sociales, y existen algunos esquemas de colaboración.

Recursos públicos de apoyo a las OSC

Los funcionarios entrevistados, con base en la valoración y reconocimiento que el gobierno tiene de la labor de las OSC, consideran importante que se destinen recursos públicos a éstas; se afirma incluso que "deberíamos cubrir las necesidades que plantean las OSC y no ser sólo un auditor o sancionador" (Entrevista 5, 031210).

Los apoyos que dan, tanto el gobierno estatal como federal, a las OSC son diversos Uno de los entrevistados, en el nivel estatal, refiere que en los últimos tres años se han destinado cerca de 300 millones de pesos a las OSC, en un esquema de coinversión social mediante convocatorias públicas. Este financiamiento es el más importante que destina el gobierno del estado hacia las OSC.

Estos fondos se han destinado especialmente a fortalecer las condiciones de trabajo de las OSC (mobiliario, instalaciones, etc.), a "definir su proyecto social, a la planeación estratégica, a la procuración de fondos"; y a la formación y fortalecimiento institucional, etc. (Entrevista 4 031110).

En el caso de una dependencia federal, se precisa que los fondos se dan con "base en torno a un proyecto, con metas precisas y esto nos permite ver si los recursos del programa rinden más y mejor. A veces son metas limitadas o modestas frente a la demanda de las necesidades, pero es con lo que podemos contribuir. Es a veces insuficiente, cuando hablamos de proyectos de largo plazo, donde con el paso del tiempo se van acumulando los resultados" (Entrevista 6, 021010.

A partir de la información aportada por la parte gubernamental se puede señalar que existe un reconocimiento a la labor que realizan las OSC, y que en los años recientes, dado el esquema de

fondos de coinversión social, se observa una mayor transparencia en el uso y destino de los fondos destinados a las OSC, en comparación con los gobiernos anteriores. No obstante, como lo mencionan algunos entrevistados, por una parte los recursos gubernamentales destinados a las OSC son limitados, incluso las organizaciones entrevistada señalan que desde el año 2007, el IJAS dejó de aportarles fondos a las OSC (Grupo focal 1 011810). Así mismo, si se compara el monto de los recursos gubernamentales destinados a las OSC, con los movilizados por las OSC comprendidas en el presente estudio, tenemos que tan sólo el Banco Diocesano de Alimentos canaliza más del doble de recursos, lo cual es un dato significativo.

Por otra parte que, y como lo refiere uno de los entrevistados, es necesario contar en el estado de Jalisco con una ley que apoye las labores de las OSC y que fije reglas claras de acceso a recursos públicos "porque así las OSC no estarían en el vaivén de quiénes entran y quienes salen, porque así se institucionalizan" (los apoyos) (Entrevista 4, 031110).

Lo dicho hasta aquí ofrece un panorama del capital social existente en la ZMG y algunas de sus características más significativas, así como algunos de rasgos de la relación gobierno - OSC. A partir de lo referido en las dimensiones de asociacionismo civil, control social, acción eclesial y gubernamental, se perfila que las acciones desplegadas por cada uno de estos actores, tanto en lo individual como en colaboración con otros sectores, además de movilizar recursos y apoyos vitales para la atención de necesidades básicas de sectores importantes de población en la ZMG, contribuyen de manera relevante en la generación de condiciones favorables a la participación en asuntos de interés público, conformación y fortalecimiento de redes de solidaridad, confianza y ayuda mutua. En especifico, en lo que toca a las OSC, no es aventurado afirmar que la violencia social podría ser más aguda y agravarse los conflictos sociales de no existir éstas en la ZMG.

Llegado a este punto, estamos en condiciones de profundizar en los factores precursores, de riesgo, detonadores y protectores de la violencia social.

Factores Precursores

Los factores precursores de la violencia social que impactan el capital social de la ZMG son diversos. Sn embargo, dos son los que destacan por su impacto sobre el capital social: a) la situación económica afectada por la última crisis internacional, y b) los patrones de desarrollo urbano adoptados en las últimas décadas.

Situación económica

En opinión de expertos, la situación económica en Jalisco es más difícil que a escala nacional

debido a que su población tiene problemas de consumo, además de que las fuentes de empleo son volátiles y poco estables, lo que provoca una menor producción de bienes materiales y una excesiva dependencia del financiamiento federal, estimada en 80% de sus ingresos económicos. Según Antonio Ruíz Porras, investigador del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la U de G, "desde el 2006 la producción de bienes y servicios es menor a la registrada en todo el país, lo que provoca una caída muy notoria de la micro y pequeñas empresas" (El Informador, 031710).

¿De qué manera impacta esta situación económica el capital social de la ZMG? En principio las personas suelen tener jornadas laborales más largas (Entrevista 1, 030410), con lo cual se reduce el tiempo dedicado a la familia y relaciones sociales; en segundo lugar, la precarización de los contratos laborales (con pocas o nulas prestaciones sociales) (Crónicas Sociales, 010810), lo que obliga a buscar complementar el gasto familiar con otros empleos e incorporar a otros miembros del hogar a la actividad laboral; en tercer lugar disminuyen los apoyos financieros de las entidades públicas y privadas destinadas a las OSC, lo que obliga a éstas a diversificar sus fuentes de financiamiento, reducir o cancelar algunos servicios que prestan a la población o cerrar. Todos estos factores generan una disminución significativa de los tiempos disponibles para la convivencia, la organización y la participación social. Las posibilidades de asociación en búsqueda de mejores condiciones de empleo se han visto mermadas por las políticas laborales actuales que inhiben y bloquean los procesos formales e informales de asociacionismo. Además los tiempos y ritmos urbanos de la ZMG impiden a muchos hombres y mujeres mantener espacios sociales suficientes para nutrir sus vínculos sociales y posibles acciones colectivas en búsqueda del bienestar.

Los patrones de crecimiento urbano

El ritmo de la urbanización que se adoptó en los municipios que conforman la ZMG en las últimas décadas, el tamaño y densidad de la ciudad sin los equipamientos y servicios públicos necesarios; la débil planeación caracterizada por las visiones parciales, desarticuladas, a corto plazo, sin rumbo claro ha favorecido la proliferación de acciones anárquicas de los distintos agentes que intervienen en el espacio urbano, privilegiando el lucro sobre el interés común de los pobladores. Aunado a esto, la existencia de una normatividad limitada y confusa, sin mecanismos eficaces de control (transparencia y rendición de cuentas) provoca una baja calidad de los conjuntos habitaciones, excesos en la privatización del espacio, deterioro del entorno ambiental

lo que conlleva a condiciones propicias para la violencia (Ver Capítulo I, 2010).

Es necesario en este sentido planear la redensificación social de los territorios concretos de la ZMG, es decir, favorecer pautas de interacción social que promuevan la convivencia entre géneros y generaciones y que sea justo en los espacios públicos donde el contacto con el otro abra la posibilidad de nuevos vínculos y redes sociales.

Factores de Riesgo

Tipo de relación existente entre gobierno y sociedad civil

Las relaciones gobierno-sociedad civil, no obstante la alternancia política, tiende a privilegiar los intereses político-partidistas de la autoridad en turno, desde una perspectiva clientelar, corporativa, que contribuye a perpetuar las asimetrías sociales y favorecer la exclusión de los ciudadanos en las decisiones públicas.

Los espacios y programas gubernamentales del ámbito municipal, que contemplan la participación ciudadana a través de los Consejos Ciudadanos Municipales, destacan por la deficiente, y en algunos casos, nula regulación por parte de la autoridad. En una evaluación sobre los espacios de comunicación gobierno-sociedad efectuado por CIMTRA-Jalisco (noviembre de 2009) a gobiernos municipales de la ZMG (nos referiremos sólo a los consejos ciudadanos municipales) de la pasada administración (2007-2009) se obtuvieron los siguientes resultados (la calificación oscila de 0 a 100, donde cero es opacidad total y 100 transparencia): El Salto 0, Guadalajara 48, Tlajomulco 24, Tlaquepaque 14, Tonalá 0 y Zapopan 0. Las bajas calificaciones en el bloque de los consejos ciudadanos en los municipios de Guadalajara, Tlajomulco y Tlaquepaque significan que existe un reglamento pero no contiene los mínimos requeridos para garantizar su buen funcionamiento (con base en los indicadores de CIMTRA). El cero de calificación en los municipios de El Salto, Tonalá y Zapopan significa que no se encontraron reglamentos, ni información sobre la existencia y funcionamiento de estos consejos. En términos generales los resultados dan cuenta de una regulación deficiente o nula en algunos casos, lo que puede dar pie a un manejo discrecional en la conformación y funcionamiento de los consejos o a que no se constituyan.

Desconocimiento y falta de reconocimiento de las autoridades del capital social existente

Una de las deficiencias que se observan en los gobiernos municipales de la ZMG y del gobierno del estado de Jalisco es el desconocimiento, por un lado, del capital social de que disponen en su

localidad, y por otro, la falta de reconocimiento a lo que hacen las diferentes OSC que operan. La ausencia de directorios actualizados en los municipios sobre el número de OSC, aunado a la falta de diagnósticos sobre su quehacer, cobertura y requerimientos, dificulta la posibilidad de establecer relaciones y diseñar políticas de acercamiento y colaboración con estos organismos. Lo anterior no significa que no existan acciones de colaboración entre estas dos esferas, sino que estas acciones tienden a ser parciales, y muy focalizados, sin una perspectiva integral que aproveche la riqueza de las relaciones, conocimientos y recursos de las OSC para crear sinergias en la atención de los diversos problemas y conflictos que se presentan en los municipios. Este desconocimiento del capital social existente no es privativo sólo de las autoridades municipales, también ocurre en las propias organizaciones civiles, donde se observa poca articulación y conocimiento entre ellas en los temas afines con excepción de algunas redes como: menores, movilidad urbana, VIH-Sida, agua, entre otras.

Lo anterior sirva para destacar la utilidad que pudiera tener tanto para el gobierno como para la sociedad, el contar con un registro (directorio) actualizado de OSC, con los servicios que proporcionan, cobertura, etc., así como también todos los espacios y programas gubernamentales que existen a nivel municipal, en la perspectiva de generar acercamientos e implementar políticas que incentiven la colaboración en temas de interés común.

Resulta necesario que las acciones conjuntas que se elaboren entre gobierno y sociedad se realicen en los distintos municipios que integran la ZMG, ya que también existe poco dialogo entre ellos. Esta estrategia podría fortalecer de manera importante las acciones y los recursos que existen favoreciendo la comunicación, la generación y articulación de distintas redes de apoyo entre las personas, con otros municipios, con otras organizaciones, con otros estados, etc. Se trata finalmente de que desde la perspectiva de las redes sociales, se establezcan estrategias que conecten transversalmente las distintas organizaciones y favorezcan una mayor densidad en el intercambio de recursos y de posibilidades para la contención de la violencia social urbana.

Factores detonadores

Confianza social vs desconfianza social: El laberinto de la soledad

Uno de los elementos centrales en las relaciones sociales es la confianza. Lomnitz 1975, González de la Rocha 1986, Bazán1998 y Estrada s.f (en Enríquez, 2000) sostienen que la confianza tiene que ver con el deseo y la disposición que existe en los sujetos para iniciar y mantener una relación de ayuda entre dos o más personas. Para que exista confianza es necesario

la familiaridad, la cercanía física y el conocimiento de las necesidades, así como de los recursos de los otros. En esta línea, señala uno de los entrevistados "La desconfianza genera que nos aislemos y que busquemos resolver las cosas desde nuestros recursos sin depender de nadie y preferimos absorber esos costos adicionales ante la poca certeza de que el otro me va a quedar bien…" (Entrevista 1, 03042010). Bott (en Enríquez, 2000) resalta que las redes sociales tienen un componente emocional significativo por lo que cada individuo hace una inversión emocional importante en las relaciones que establece con otros sujeto. Es por ello que la confianza es un proceso complejo que se construye a través del tiempo y que no es estático por lo que necesita ser nutrido.

La reciprocidad es un elemento clave en la conformación y el mantenimiento de una red tanto entre los sujetos como a nivel de tejido social. Esta reciprocidad está determinada por el tiempo que tienen los sujetos de conocerse, el grado de confianza y la existencia de normas y valores compartidos que rigen y regulan los vínculos entre los sujetos. Las certezas que la confianza brinda no sólo tienen una dimensión individual (o entre los sujetos) sino también en la interacción que los sujetos establecen con las organizaciones y el gobierno.

La desconfianza entre los gobiernos locales y sociedad civil no es un fenómeno nuevo, pero sin duda es un elemento que inhibe y limita las posibilidades de interacción y cooperación entres estas dos esferas. La falta de comunicación, transparencia y rendición de cuentas, la partidización de la gestión municipal, así como los escándalos de corrupción que trascienden a la opinión pública, sin duda alejan a los ciudadanos y afecta su ánimo de participación en los asuntos de interés público ligados al gobierno. En esta línea, un entrevistado apuntó "Las instituciones publicas encargadas de procurar y administrar justicia no hacen su trabajo, lo que genera que los sujetos no crean en ellas y que haya poca movilización social y apatía… La impunidad es otra gran fuente de desconfianza ya que la ineficacia e ineficiencia del aparato estatal para sancionar o penalizar a los trasgresores…" Así mismo argumentó que "Hay desconfianza de las policías y las autoridades los sujetos no se sienten seguros ya que las instancias encargadas de brindarles protección no lo hacen, hay mucha corrupción y esto deteriora el tejido social" (Entrevista 1, 030410). Coincidimos con Rogelio Marcial cuando argumenta que la impunidad es uno de los grandes problemas de nuestros tiempos que contribuye a fracturar el capital social ante la falta de certezas que brindan las autoridades encargadas de procurar justicia (ver capítulo VIII). Otro de los entrevistados señala: "los vecinos necesitan del apoyo de la policía pocas veces encuentran

respuestas de manera inmediata"… (Entrevista 1, 030410). ó "Las patrullas se tardan en subir cuando sucede algo, cuando se denuncia (tienen miedo) muchas veces no se bajan de las patrullas…" (Grupo focal 2, 021710 Como se señaló, la confianza y la reciprocidad son elementos claves en el tejido social. Ambos factores actualmente enfrentan un debilitamiento importante ya que prevalece un sentimiento de inseguridad significativo entre los individuos y en relación a las instituciones. Este escenario social favorece la reproducción de las distintas violencias. Los ciudadanos no se animan a denunciar porque tienen miedo de las represalias que se puedan tomar en su contra y cuando lo hacen no sucede nada, es decir no se percibe un cambio. Esto por supuesto que desalienta la denuncia y fortalece la delincuencia y la corrupción. Resulta central revertir esta tendencia a partir de acciones que surjan desde la organización ciudadana (haciendo un frente común) como una estrategia de contención de la violencia. Es necesario avanzar en el desarrollo de estrategias que generen y refuercen la confianza entre los sujetos, las instituciones y el gobierno. Una de ellas es profesionalizar a los cuerpos policiacos, dotarlos de recurso y generar nuevas formas de colaboración y comunicación con los ciudadanos (Informe mundial sobre la violencia y la salud, OMS 2002).

Otro de los factores que da cuenta de la desconfianza que viven de los individuos es la falta respuestas al denunciar ante las autoridades. "Solo se reporta el 13% de los delitos en Jalisco y cuando les preguntas porque no reportas dicen: que porque no sirve de nada…la gente que denuncia se va con las manos vacías (lo que) genera un sentimiento de vulnerabilidad…En la ciudad de México hay 40 puntos de denuncia y aquí sólo uno…" (Entrevista 1, 03010).La confianza en la ZMG se ve seriamente minada por la inseguridad y las diversas violencias que la caracterizan. Por tanto, la desconfianza es una constante entre los actores que la habitan generando sentimientos de soledad y mayor vulnerabilidad. "La inseguridad esta en todos lados…" (Grupo focal 2, 021710)

Otro de los tantos factores que alimentan la desconfianza es que ya no existe un compromiso moral, ni de respeto que nos vincule con los otros individuos que conforman la sociedad, el resultado es que busquemos minimizar los riesgos individuales pero no los colectivos. "Antes se tenia una noción de lo que era una falta a la comunidad y esa carta moral del derecho ahora prácticamente no existe y no genera remordimiento, no se considera la falta a la sociedad, no vemos el derecho como un elemento que vincule a los sujetos…" (Entrevista 1, 030410).

Como hemos mencionado a lo largo de este trabajo, las OSC son un elemento clave en la vida

social y no solo porque atienden demandas que el estado no cubre, sino porque un número importante de ellas han sido capaces de generar y mantener el tejido social, para ello la confianza ha sido un factor central. “Las OSC han conseguido generar confianza en la población, hay un número de ellas que responden con transparencia” (grupo focal 1, 180110). Otro entrevistado nos dice: “A las instituciones de la sociedad civil se les considera serias, son espacios de confianza para pensar, rescatar y luchar por reconstruir el tejido social de la familia, de la sociedad… las OSC buscan hacer junto con” (grupo focal 1, 180110).

Coincidimos con Enríquez (2000; ver también el capítulo IV) en que la confianza es un elemento central para la producción y el mantenimiento de las redes. Actualmente está seriamente amenazada en contextos urbanos, ya que las relaciones vecinales son pobres y los apoyos se centran en los lazos de parentesco. La inseguridad y la violencia que prevalece hoy día en el país y principalmente en las zonas metropolitanas se exacerba en poblaciones urbanas pobres. La sobrecarga de trabajo doméstico y extradoméstico, las distancias geográficas, la falta de tiempo para socializar y participar en actividades más colectivas, contribuyen de manera significativa en la construcción de comportamientos más individuales que dificultan el contacto, así como de condiciones para el establecimiento de la confianza. Todos estos factores contribuyen al deterioro del capital social que existe entre los individuos y las instituciones propiciando una mayor vulnerabilidad a la violencia social. Los sentimientos de inseguridad y desprotección son alimentados de manera cotidiana por los medios de comunicación (Ver capítulo 9) alimentando el aislamiento de los sujetos.

Falta de sensibilidad ante los fenómenos sociales

Otro de los factores que son detonadores de la violencia es la falta de sensibilidad y de profesionalización que existe ante los fenómenos sociales por parte de los funcionarios.

Falta apoyo profesionalizado en las instituciones que trabajan directamente con la gente. Si miramos este fenómeno desde el capital social esta falta de sensibilidad genera que al elaborar e implementar acciones para el fortalecimiento de las redes sociales y el capital social no se considere las necesidades, fortalezas y debilidades que ya existen “Falta profesionalización de los funcionarios para que conozcan los problemas de fondo” (Entrevista 5, 031210).

También resulta necesario que los funcionarios se involucren y se comprometan con los problemas que existen en la ciudad más allá del aporte de los recursos, es necesario que se acerquen a los fenómenos y que conozcan las características de los espacios donde se gestan.

Marcial (capítulo 8, 2010) coincide en que a los funcionarios les falta información, sensibilidad, tolerancia, etc., lo que ha generado represiones ante las expresiones y manifestaciones de los jóvenes y de otros actores, provocando mayor tensión y desconfianza.

Hartazgo social / "Apatíos"

Uno de los efectos más significativos que se presenta en los individuos a partir de la inseguridad, la desconfianza, la impunidad, la poca transparencia, etc. es una enorme apatía. Las dificultades que se experimentan de manera cotidiana en las grandes ciudades dejan poco tiempo a los sujetos, como lo hemos mencionado, para relacionarse con otros sujetos y participar en iniciativas colectivas. Sin embargo la mayoría señala que no se esfuerzan por colaborar en estas iniciativas porque sienten que su inversión en tiempo y recursos no tiene ningún impacto, es por tanto una pérdida de tiempo. Escuchemos a uno de nuestros entrevistados: "Ante la impunidad la sociedad se encierra y la gente se desalienta, la gente no quiere participar porque no confía en las autoridades, el que no exista una coordinación para romper con esto, lo que genera que seamos como archipiélagos juntos pero aislados en un mundo moderno… Menos del 13% de los mexicanos está organizado o milita en alguna sociedad, seguimos diciendo mejor no participo… somos "apatíos" (Entrevista 1, 030410). Otro de ellos agregó: "Tiene efectos con distinta intensidad. Hay hartazgo, no hay salidas y se genera desconfianza, crítica, tensión…" (Entrevista 7, 031610) "La apatía es el resultado de lo que sucede, no hay tiempo (para participar), hay flojera entre los ciudadanos…" (Entrevista 6, 021010).

Uno de los elementos que alimentan la apatía y el hartazgo tiene que ver con: a) no se toman en cuenta las características contextuales de los espacios; b) no se considera el capital social existente sus fortalezas y debilidades; c) no se observan los procesos de autogestión; d) no se analiza las distintas maneras en las que funciona el poder; e) no se miran los intereses políticos que existen y se juegan entre los individuos y entre las instituciones; f) hay poco análisis sobre los efectos que traería la implementación de una estrategia de desarrollo en cualquier sector o nivel (Forni, et al, 2004).

Por lo anterior, se considera necesario un conocimiento más a profundidad del por qué de la apatía que los actores sociales están experimentando para conocer cómo la viven para generar una mayor organización y participación social. Lograr este acercamiento a la apatía, al desinterés y a la falta de organización de los ciudadanos es central para entender como lo viven y generar propuestas que nos acerquen a una mayor participación ciudadana como estrategia para la

contención de la violencia social. La creación y fortalecimiento de redes sociales es una estrategia central para la contención de la violencia social.

Factores protectores

Incentivar el asociacionismo civil

Las redes sociales son los espacios donde se genera el capital social y a partir de él, los individuos acceden a seguridad y medios de protección ante las dificultades cotidianas. Sin embargo, como lo hemos señalado, dicho recurso tiene limitaciones dado que el acceso al mismo no es uniforme ni universal. Otro elemento que no debe perderse de vista es que el capital social puede desgastarse y desaparecer por la situación social que se vive actualmente, por ejemplo por la acción de grupos de delincuentes que crean redes muy extensas en la sociedad y deterioran la confianza entre los propios individuos y de éstos con las instituciones.

En la línea planteada, se considera que la generación de estrategias que contribuyan a la creación y fortalecimiento del capital social son un elemento clave para la contención de la violencia social. Avanzar en esta línea pasa por la promoción y el fortalecimiento de las redes sociales a través de todos los medios al alcance de las autoridades municipales de la ZMG, con respeto a la identidad y autonomía ciudadana. Para este fin, los mecanismos que se pueden implementar desde la parte gubernamental son diversos: a) la creación de mecanismos de difusión de las actividades de las OSC y de los Comités Vecinales existentes en la ciudad, de tal manera que se conozca su trabajo, se visualicen los casos exitosos y socialmente relevantes, se reconozcan sus aportes y sus iniciativas; b) implementar una política de incentivos fiscales favorable a las grupos ciudadanos y programas de acceso a recursos públicos en temas relevantes para la ciudad, sometidos a concursos, con reglas claras; c) transparentar y democratizar la elección y funcionamiento de los consejos ciudadanos municipales y los comités vecinales como espacios de participación ciudadana autónomos y centrados en el interés público, con facultades para intervenir en la resolución de conflictos y la atención de la violencia; d) implementar una política de recuperación y apropiación de espacios públicos en los barrios y colonias de la ciudad, a través de inversiones públicas vinculadas a programas culturales, deportivos y de convivencia implementados por los propios vecinos atendiendo sus peticiones sobre los distintos usos y usuarios que tendrá el espacio, en coordinación con las autoridades.

Este último mecanismo es importante por varias razones: a) fomenta la interacción entre los sujetos que residen en ese espacio, propiciando encuentros; b) promueve la comunicación y la

cercanía con las autoridades lo que genera relaciones de cooperación y facilita la atención de problemas sociales; c) da mayor certeza sobre el uso del espacio cuando se consulta a los habitantes sobre las necesidades que existen en el lugar, así como el tipo de población que usará el espacio. Estas acciones contribuyen a la promoción y creación de redes sociales y/o fortalecen el trabajo de las ya existentes a través de proyectos que favorezcan la articulación de esfuerzos en la atención de problemas relativos a la violencia social.

Elaborar mapas de riesgo

Aprovechar el conocimiento que tienen los propios pobladores urbanos para elaborar mapas de riesgo en las colonias y barrios que conforman la ciudad, en coordinación con las autoridades, con el fin de implementar acciones de prevención y atención de las condiciones que propician la inseguridad y la violencia. Estas acciones tienen que involucrar a los vecinos y autoridades y ofrecer resultados (reconocidos por los ciudadanos) a corto y mediano plazo (talleres formativos, mejoramiento de la infraestructura y equipamiento urbano, rondines de vigilancia, sistema efectivo de atención de denuncias, presencia oportuna de la autoridad, etc.). Todas estas acciones contribuyen en la generación y fortalecimiento de la confianza.

Transparentar la gestión municipal

La transparencia y rendición de cuentas por parte de la autoridad puede contribuir no sólo a eficientar el trabajo y a combatir la corrupción e impunidad, sino también a crear las condiciones para un mayor acercamiento, comunicación y colaboración de los ciudadanos en los espacios y programas gubernamentales. La transparencia no se reduce a una página de Internet donde se coloca un cúmulo de información poco útil al ciudadano, tiene que ver con generar ambientes que favorezcan: a) el acceso a la información de la gestión municipal, que permita a los ciudadanos conocer datos significativos del quehacer gubernamental; b) la apertura de los espacios gubernamentales donde se toman decisiones que impactan el interés público y c) la participación genuina de los ciudadanos en los espacios y programas gubernamentales.

En síntesis, la transparencia está ligada a la participación ciudadana y a la rendición de cuentas en tanto que permite el acceso a la información, involucra a los ciudadanos y permite la fiscalización interna e externa de las acciones y decisiones gubernamentales, como un mecanismo que permite identificar responsables y, en su caso, establecer sanciones que inhiban los actos indebidos y abusos de la autoridad. Estas acciones impactan de manera significativa la percepción que los

sujetos tienen sobre la relevancia de su participación y su valiosa contribución en los asuntos públicos.

Conclusiones

Es necesario trabajar el capital social no como algo homogéneo y uniforme, sino por el contrario: reconociendo su heterogeneidad y complejidad desde los distintos arreglos familiares, los distintos estratos socioeconómicos, el género, los grupos de población, etcétera. El capital social es muy amplio y diverso (como se apuntaba desde el inicio del capítulo). Este trabajo profundiza en el capital social que se genera desde las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones de gobierno. Sin embargo, y no por ello, dejamos de considerar la relevancia que tiene abordar las distintas formas y actores que conforman el capital social de la ZMG.

El rescate y apropiación de espacios públicos no debe reducirse a un programa más del gobierno, sino convertirse en una política de Estado que tome en cuenta las necesidades que tiene la comunidad de estos espacios y no sólo esto, sino favorecer la convivencia intergeneracional y los intercambios que fortalezcan las relaciones interpersonales y sociales. Nos parece central que para la formulación de políticas sociales se busque fomentar y fortalecer las redes y el capital social se considere a los distintos sujetos que conforman las OSC como actores sociales activos capaces de contribuir en la formulación de planes y políticas (CEPAL, 2008).

La CEPAL (2008) sostiene que para reducir la violencia social es importante que: los individuos se sientan y se vean como sujetos de derecho; que se abran y generen espacios de autoafirmación tanto en lo público como en lo privado y que se produzcan redes institucionales que proporcionen seguridad. Es necesario, por ello, adentrarnos desde una perspectiva más cualitativa al capital social para poder entender y ubicar este concepto con respecto a los sujetos, los grupos y las instituciones así como adentrarnos en conocer cuáles son las tensiones, los conflictos, las rupturas, las dificultades entre éstos, así como entender las fortalezas con las que cuentan. Tener estas claridades entre los conflictos y las fortalezas desde la propia voz de los actores nos dará rutas claras a través de las cuales podamos fortalecer el capital social considerando su complejidad.

Las grandes ciudades, como es el caso de la ZMG, cuentan con diversas instituciones, organizaciones y grupos que atienden diversas problemáticas. Sin embargo los diversos esfuerzos que se generan están poco articulados. Una de las razones tiene que ver con el desconocimiento que existe sobre lo que otros grupos, instituciones hacen, lo cual genera que las distintas acciones

que se emprenden para atender y solucionar algún fenómeno social se diluyan en vez de que se fortalezcan a partir de las distintas visiones y acciones que son propuestas por distintos actores y organizaciones. Es central, por ello, que las instituciones y las organizaciones se conozcan y se reconozcan para que puedan conjuntar esfuerzos no sólo a nivel de la ZMG sino también a nivel de Jalisco y del país. Igualmente importante es empujar a que las organizaciones busquen establecer vínculos con distintas instituciones donde se busque la interlocución centrada en la versatilidad y en la heterogeneidad como una estrategia de fortalecimiento al ampliar y diversificar los recursos disponibles con lo que se cuenta para atender y resolver la gran complejidad y diversidad de problemáticas sociales, entre ellas, la violencia social.

Bibliografía

Agosto, G., (2003). "Promoviendo la construcción del capital social comunitario de los jóvenes", en Arriagada, I. y F. Miranda (Comps.), *Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos.* Serie No. 74. [En línea]. Santiago, CEPAL, disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/13441/LCL1988.pdf [Accesado el 30 de noviembre de2009]

Aguilar, R., (1997). "Apuntes para una historia de las organizaciones de la sociedad civil en México" en *Sociedad Civil, análisis y debate*, Vol. II, número 1. México, DEMOS, FAM, IAPS.

Alonso, J., e I., Blanco, (1999). "Las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno panista en Jalisco" en *Sociedad Civil, análisis y debate*, Vol. III, número 8. México, DEMOS, FAM, IAPS.

Arato, A., (1999). "Surgimiento, ocaso y reconstrucción del concepto de sociedad civil y lineamientos para la investigación" en Olvera, A., (coord.) *La sociedad civil, de la teoría a la realidad.* México, El Colegio de México.

Armijo, N. y S. García, coord., (1995). *Organismos No Gubernamentales. Definición, presencia y perspectivas.* México, Foro de Apoyo Mutuo.

Arriagada, I., et al., (2004). *Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica.* [En línea]. Santiago, Serie Manuales. No. 36. CEPAL, disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/19486/sm_36_lcl2179.pdf [Accesado el día 30 de noviembre de 2009]

Arriagada, I., (2005). *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*. [En línea]. Santiago, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe CEPAL, disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/23012/lcg2275e.pdf [Accesado el día 30 de noviembre de 2009]

Buvinic, M., et. al., (1999). *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción.* [En línea]. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=361925 [Accesado el día 30 de noviembre de 2009]

Bebbington, A., (2005). "Estrategias de vida y estrategias de intervención: el capital social y los programas de superación de la pobreza", en Arriagada. I., (Edit.), *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza.* [En línea]. Santiago, CEPAL, disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/23012/lcg2275e.pdf [Accesado el día 05 de febrero de 2010]

Canto, M., (1998). *De lo cívico a lo público. Una discusión de las organizaciones civiles.* México, Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles.

CEMEFI Directorio de Instituciones. [En línea]. México, disponible en: http://cemefi.org/directorio/buscasl.php [Accesado los días 02 de julio de 2008 y el 11 de febrero de 2010]

CEPAL (2008). "Violencia entre jóvenes, desde jóvenes, contra jóvenes", en *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar*. Santiago CEPAL.

Cohen, J. L., y Arato, A., (2000). *Sociedad Civil y Teoría Política.* México, Fondo de Cultura Económica.

Concha, M., (1994.) "Las organizaciones civiles y la lucha por la democracia" en *Justicia y Paz. Información y Análisis sobre Derechos Humanos.* Año IX, número 33.

Cunill, N., (1997). *Repensando lo público a través de lo social.* Nueva Sociedad. Venezuela.

Durston, J., (2005). "Superación de la pobreza, capital social y clientelismos locales", en Arriagada, I., (editora), *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza.* [En línea]. Santiago, CEPAL, disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/23012/lcg2275e_indice.pdf [Accesado el día 30 de noviembre de 2009]

Durston, J., (2002). *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural.* [En línea].

Santiago, Díadas, equipos, puentes y escaleras. CEPAL disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/11700/Indice.pdf [Accesado el día 30 de noviembre de 2009]

Enríquez, R., (2000). "Redes Sociales u Pobreza: Mitos y Realidades" en *La Ventana*, Núm. 11. pp. 36-72.

Forni, P., et al., (2004). *¿Qué es el capital social y cómo analizarlo en contextos de exclusión social y pobreza? Estudio de caso en Buenos Aires, Argentina.* [En línea]. Julian Samora Research Institute / Michigan State University, disponible en http://www.jsri.msu.edu/RandS/research/irr/rr35.pdf [Accesado el día 30 de noviembre de 2009]

Faust, D., (2008). "El Capital social en las estrategias domésticas de Atemajac de Brizuela, Jalisco, 2002-2007". Universidad de Guadalajara. Tesis para obtener el título de Maestría.

Gallardo, R., et. al., (1998). "El gobierno panista frente a las organizaciones de la sociedad civil en Jalisco", en Gallardo, R., et. al., (coord.), *Jalisco tres años de alternancia*. México, ITESO / Universidad de Guadalajara.

Hevia de la Jara, F., (2006). *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas.* México, CIESAS / Universidad Veracruzana.

López, C., (2001). *La dimensión de género del capital social. Equidad de género: una decisión política.* [En línea]. Bogotá, disponible en: http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/2008/docs/LOPEZ__C_2001.pdf [Accesado el día 30de noviembre de 2009]

Martín, R., et. al., (2009). *Programa Hábitat Informe basal para la medición del impacto*. Tijuana, Colegio de la Frontera Norte.

Olvera, A., (2001). *Sociedad Civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto.* México. Universidad Veracruzana.

Olvera, A., et. al., (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, FCE / CIESAS/ Universidad Veracruzana.

OMS, (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud 2002.* [En línea] http://whqlibdoc.who.int/publications/2002/9275324220_spa.pdf

Peralta, C., et. al., (2005). *Diagnóstico de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco*. Guadalajara, Cuadernos Estatales de Política Social No. 8, Gobierno de Jalisco / ITESO.

Ravinet, E., (2004). "Presentación", en Dávila, O. *Capital Social Juvenil. Intervenciones y acciones hacia los jóvenes.* Chile, Co-edición INJUV/CIDPA. Reygadas, R., (1998). *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. México, UAM-X / UIA / UNAM / CEAAL, y otros.

SEDESOL-PNUD, (2007). *Encuesta de Capital Social en el Medio Urbano 2006.* [En línea]. México, disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802091. [Accesado el día 15 de enero 2010].

[i] En este capítulo se consideró la Zona Metropolitana de Guadalajara como el área con-urbada constituida por los siguientes seis municipios: El Salto, Guadalajara, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá y Zapopan.

[ii] Utilizaremos el término de Organismos de la Sociedad Civil (OSC), entendiéndolas como una "organización libre, en este sentido voluntaria, de ciudadanos, que a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social realizan acciones tendientes al bienestar colectivo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y su normatividad" (Canto, 2000: 9-10).

[iii] Olvera distingue los siguientes tipos de asociaciones: a) de carácter económico – gremial; b) políticas formales (puente entre sociedad y Estado); c) de matriz religiosa; d) organizaciones civiles; de tipo cultural; e) asociaciones privadas de tipo deportivo y recreacional; f) de tipo urbano – gremial; g) movimientos y asociaciones de comunidades indígenas. Junto a las anteriores formas de asociación ubica a los movimientos sociales "propiamente dichos", que con su desarrollo y capacidades "nutren" a los primeros y constituyen el origen de la sociedad civil organizada (Olvera, 2001:34-40).

[iv] El padrón de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, se crea a partir del registro federal de organismos de la sociedad civil.

[v] Centro Mexicano de Filantropía, CEMEFI, Directorio de Instituciones, http://cemefi.org/directorio/buscasl.php (Accesado los días 02 de julio de 2008 y el 11 de febrero de 2010).

[vi] Los datos de IJAS, SEDESOL y DIF 1995 se tomaron de Alonso y Blanco (1999:155).

[vii] Por ejemplo la SDH incluye en su directorio organismos de lo más diverso: asilos, albergues, colegios de profesionistas, parroquias, alcohólicos anónimos, clubes deportivos, cajas populares, clínicas de salud, organismos empresariales, asociaciones de asistencia privada. Por su parte, el IJAS registra sólo a las asociaciones de corte asistencial e inscritas en dicha institución. SEDESOL incluye sólo a aquellas organizaciones que cuentan con la "Clave Única de Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil", CLUNI), vigente desde 2005.

[viii] Alonso y Blanco (1999:115,170-171).

[ix] En el directorio de OSC elaborado por la Secretaría de Desarrollo Humano (2003), la ZMG no incluye a los municipios de El Salto y Tlajomulco de Zúñiga.

[x] Sólo comprende los municipios de: El Salto, Guadalajara, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan. De hecho, SEDESOL no tiene registro alguno de organismos ubicados en en el municipio de Tonalá.

[xi] Los datos de los totales de las tablas 3 y 4 referidos a las SDH no coinciden debido a que, como antes se propuso, puede registrarse una organización en varios ámbitos a la vez.

[xii] Gran parte de la información de este apartado se obtuvo de las entrevistas individuales, de las discusiones con grupos focales y con representantes de organismos, así como de documentos y reportes elaborados por académicos del Centro de Investigación y Formación Social del ITESO, CIFS, y de Internet.

[xiii] Grupo Focal 1 011810 y entrevista a personal de Cáritas de Guadalajara.

[xiv] Entrevista 8, 011310. Para más información consultar: http://www.myspace.com/buclongbeach (021110).

[xv] Es el primer banco de su tipo en México y ha inspirado la creación de 91 instituciones similares en el país (Grupo focal 1, 011810 y BDAG, 021110).

[xvi] (Entrevista grupo focal, 18/ene/2010)

[xvii] En su momento de mayor cobertura, el ONI atendió diariamente a 6,000 niños de un total estimado por ONI de 40,000 niños con problemas de desnutrición en la ZMG (entrevista ONI).

[xviii] Este último dato puede haber variado dado el incremento en los fondos públicos canalizados a las OSC en los años recientes.

[xix] Grupo focal 1, 011810
[xx] Grupo focal 1, 011810
[xxi] Omitimos a los sindicatos por falta de espacio, aunque formalmente forman parte de esta categoría.
[xxii] Tan sólo la Caja Popular de San Miguel de Mezquitán, en el año 2000, agrupaba a 62,500 socios mayores y 58,700 socios menores y contaba con 40 sucursales, la mayoría dentro de la ZMG. La crisis financiera, las nuevas disposiciones y los malos manejos conllevaron la suspensión de sus actividades en 2005.
[xxiii] La UNICOP tiene presencia en cinco entidades del país, entre ellas Jalisco. Forma parte de la Federación Nacional de Cooperativas Financieras.
[xxiv] CIMTRA, Informe 11 de noviembre 2009. Resultados de transparencia de municipios de la ZMG: Zapopan 71.1%; Tlaquepaque 68.4%, Guadalajara 57.7%; Tlajomulco 34.2%; Tonalá 29.3%; El Salto 12.1%. Fuente: www.cimtra.org.mx. Consultada 10 abril de 2010. De lo anterior se desprende que sólo dos municipios, de los seis evaluados, obtuvieron calificaciones aprobatorias: Zapopan y Tlaquepaque, el resto reprobó. El promedio de calificación es de 45.46 sobre 100. El informe en cuestión señala que las calificaciones más bajas se encuentran en el bloque de consejos ciudadanos, con promedio de 16 sobre 100 y las más altas en el bloque de atención ciudadana con promedio de 84.5. CIMTRA-Jalisco también ha sido defensor, junto con otros actores, del actual marco normativo en materia de transparencia, lo que ha impedido en tres ocasiones que los diputados modifiquen la ley de transparencia del estado
[xxv] Parlamento de Colonias, 070109

La Sociedad Civil y el Derecho al Desarrollo

Oscar de los Reyes Heredia – Instituto Mora

La discusión sobre la eficacia del Estado Social de Derecho, ha sido violentada por la falta de definición coherente en torno al desarrollo social donde aparece una suerte de posiciones antagónicas entre la tendencia liberal e individualista y la el desarrollo con sentido humano. Adicionalmente, la pugna entre los diversos actores políticos derivada de los recientes resultados electorales y la crisis de inseguridad que viven amplias zonas del país, ha ampliado la distancia con los puntos pendientes de la agenda para el desarrollo.

Ante la falta de coherencia en las políticas públicas de desarrollo social, se vuelve necesario revisar la dogmática constitucional y, por supuesto, formular reflexiones en torno a los llamados derechos de la tercera generación. En estos últimos, la sociedad debe encontrar el fundamento jurídico para su participación en el diseño y evaluación de dichas políticas, al margen de la retórica política que pareciera no cambiar.6

El derecho al desarrollo como uno de estos derechos fundamentales, constituye el argumento no solo jurídico, sino filosófico, reivindicador de las acciones que los grupos sociales, además de las

6 Cfr., HERNANDEZ MARTINEZ, María del Pilar, Mecanismos de Tutela de los Intereses Difusos y colectivos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997.

organizaciones formales e informales, realizan a favor de la conformación de una visión unitaria e incluyente del desarrollo social.

La perspectiva con la que los gobiernos han pretendido diseñar políticas públicas, revela un aparente desdén respecto a las formas "naturales" de organización para el desarrollo. Existe una calara disociación entre el trabajo que realizan las organizaciones de la sociedad civil y las acciones gubernamentales a favor del desarrollo social. Sólo en apariencia el gobierno ha buscado acortar la distancia con dichas organizaciones, más para obtener cierta dosis de legitimidad que para incorporarlas en el proceso de diagnóstico e implementación de las políticas. Se ha ponderado la imposición de modelos de desarrollo acordes con un diseño institucional que pretende ser legitimado sin considerar que aquel es un interés tanto de carácter individual como colectivo.

Por tanto, resulta fundamental que las organizaciones de la sociedad civil coincidan en promover el reconocimiento del derecho al desarrollo y la manera de hacerlo efectivo, a fin de preservar el capital social 7 que se forma, como resultado de la tendencia natural del individuo a asociarse para obtener mejores condiciones de vida.

El presente trabajo, breve en su extensión, pretende destacar que la organizaciones de la sociedad civil debieran ser el vehículo para conseguir en México la tutela jurídica de los intereses difusos que emergen continuamente en la sociedad.

1. Sociedad Civil y Estado de Derecho.

Vale la pena comenzar destacando que, los modelos de desarrollo que se han implantado o pretendido implantar en la sociedad mexicana desde la constitución del diecisiete, son parte de un diseño institucional consecuente con un proyecto ideológico, carente de eficacia pero dotado de legitimidad.8

Esta legitimidad, fue otorgada por un proceso corporativista inminente del Estado mexicano, que logró aprovechar, entre otros elementos, la tradicional fuerza organizativa de los pueblos. Aunque la legitimidad del mando estuvo sustentada en los cuerpos políticos, no se pudo soslayar la existencia de mecanismos de apropiación de las diversas formas organizativas que emergieron en

7 Cfr., KLIKSBERG, Bernardo, El nuevo Debate sobre el Desarrollo y el Rol del Estado, Mitos y Realidades en la América Latina de Hoy, México, INAP, 2001.

8 Cfr., GONZALEZ, Ma. Del Refugio y CABALLERO José Antonio, El proceso de formación del Estado de Derecho en México. Los modelos de estado en la Constitución de 1917 en Estado de Derecho y Transición Jurídica, SERNA DE LA GARZA José María y CABALLERO JUAREZ José Antonio, editores, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002 México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.

el seno de la sociedad.

La conformación del Estado de Derecho en México, iniciada aun desde antes de su emancipación formal, -caracterizada por un doloroso proceso de abandono de las estructuras del antiguo régimen hasta la conformación del Estado Liberal- 9, estuvo sostenida por el enorme capital social resultante de una constante actividad de apoyo social, controlada por la iglesia católica y aprovechada por la misma hasta erigirse en el ente filantrópico que fue.

Con la Reforma, el Estado le arrebató a la Iglesia la posibilidad de control sobre las diversas redes de ayuda promovidas desde las organizaciones católicas, e inició una nueva forma de captación, sustituyendo el concepto de beneficencia por el de asistencia social.10 Sin querer entrar en precisiones históricas, considero que este momento pudo ser fundamental para que emergieran con toda fuerza las organizaciones de la sociedad civil, pero fue mayor el peso del estado liberal que iniciaba su consolidación.

La Constitución social de 1917 presentó una heterodoxia significativa, al contener elementos muy importantes del estado fundador (el liberal) y el estado central, 11 pero abrió la posibilidad a la consagración constitucional de los derechos sociales; con ello, buscó contener las formas de organización que amenazaron el orden institucional durante la época prerrevolucionaria, al escapar al control del poder de la dictadura.

Sin embargo, el reconocimiento de estos hechos sirvió, entre otros aspectos, para la consolidación del modelo social revolucionario vigente hasta 1937.12 En la etapa siguiente, de consolidación y desarrollo, la dinámica organizativa de la sociedad fue utilizada para garantizar la viabilidad del modelo de la revolución institucionalizada, que pervirtió el espíritu de la organización social hasta someterla en una suerte de clientelismo político.

No fue sino hasta la crisis del modelo social revolucionario en el año de 1967, que el régimen dejó de contener la movilización social y esta eclosionó de manera abrupta en los centros de poder; siendo ese momento que empezaran a surgir movimientos sociales débilmente organizados. En este orden de ideas, podemos afirmar que el diseño institucional preservado hasta entonces, no dio respuesta efectiva a la sociedad, y comenzaron a descomponerse los

9 Ídem

10 Cfr., FUENTES Mario Luis, La asistencia social en México, Historia y perspectivas, México, Ediciones del Milenio, 1998.

11 GONZALEZ, María del Refugio y CABALLERO JUAREZ, José Antonio, El proceso de formación del estado de derecho, en Estado de derecho y transición jurídica, SERNA DE LA GARZA José María y CBALLERO JUAREZ José Antonio, editores, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, paginas 47-70

12 Ibíd., 76-80

métodos utilizados para contener el avance de la organización social; aparecieron las primeras organizaciones de la sociedad civil, no porque estas en cuanto a su existencia material no se hubieran manifestado, sino que el control por la iglesia, el Estado y el régimen lo impidieron.

Alberto Olvera 13 ha destacado, que actualmente existe en nuestro país, lo que pudiéramos denominar una crisis en el sistema legal institucional, y en primer término señala que hace falta construir un estado de derecho; yo agregaría que el problema deriva no de la ausencia de ese estado de derecho sino de la falta de eficiencia del que se ha diseñado.

Otro aspecto que comparto, es la ausencia de mecanismos efectivos de control constitucional del poder político, por lo que la división de poderes y el sistema federal han resultado insuficientes para impedir el excesivo centralismo político y territorial, que ha cerrado espacios de participación para las organizaciones de la sociedad civil. Ya ha sido objeto de otro trabajo señalar la necesidad que existe en nuestro país, de ampliar los espacios locales de participación

Como se advierte, el corporativismo ha aparecido como una constante en los distintos diseños institucionales que se han aplicado a México, no ha sido propio de los regímenes autoritarios a ultranza; ha sido la forma mas práctica de conseguir la legitimación de las acciones de gobierno; por otro lado, resulta paradójico que esta tendencia afecta ya al insipiente esfuerzo organizativo de la sociedad civil, sobre todo en los centros del poder político.14

Sin embargo, los gobiernos han carecido de un proyecto de Estado y, consecuentemente, han desaprovechado la oportunidad histórica de realizar la transformación estructural del Estado Mexicano; lo que es peor, en este camino de ausencia de visión y liderazgo se ha corrido el riesgo de dilapidar la fuerza participativa de la sociedad.

Por tanto, y como primera conclusión quiero llamar la atención sobre la necesidad de analizar a las organizaciones de la sociedad civil, como agentes determinantes para asegurar no sólo la democracia sino también la calidad de la misma, en virtud de su probada aunque no reconocida capacidad para sostener las profundas, aunque lentas transformaciones que se han operado en nuestro país,

B.- El Derecho al Desarrollo

Quedaría entonces pendiente el establecimiento de distintos cauces jurídicos, que permitan la

13 OLVERA, Alberto, Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: Los contornos de un proyecto, México, Universidad Veracruzana, 2001, paginas 54-57.

14 En la cuidad de México se puede comprobar un sector organizado de la sociedad civil mucho mas combativo pero a la vez mas susceptible a ser coptado por las instancias gubernamentales y los partidos políticos, como es el caso de las organizaciones ambientalistas, de derechos humanos y asociaciones de colonos.

incorporación plena de todos los actores sociales al del desarrollo; en este sentido cobra relevancia el tema de los polémicos derechos humanos de tercera generación o intereses difusos y colectivos 15 que, desde mi punto de vista constituyen las instituciones esenciales para dar viabilidad a la participación de la sociedad civil.

A partir del constitucionalismo del siglo XX, que reconoció como fundamentales a los derechos sociales, se abrió el espacio para la discusión sobre el sentido y alcance de nuevos derechos o intereses susceptibles de ser tutelados por el estado de bienestar.

Encontramos desde entonces, que los denominados derechos sociales, económicos y culturales, corresponden a una segunda generación frente a los cuales el Estado le corresponde una "obligación de hacer", que se traduce en la garantía de bienestar para todas las personas, a fin de que desarrollen sus facultades en lo individual o en lo colectivo.16

La significación de una nueva generación de derechos: los de solidaridad, ha provocado una gran polémica, sobre todo por la imposibilidad de hacer exigibles dichos derechos y la dificultad de identificar a sus titulares, -pudiendo ser toda la sociedad que manifieste un interés legitimo o partes de ella compuestas por individuos que solo logren identificarse por el mismo interés-, tal es el caso del derecho al desarrollo

El desarrollo, como ideal, "cruza transversalmente" toda la gama de intereses posibles, sean estos individuales y colectivos que coexisten en la sociedad estatal. Todo individuo persigue su propio desarrollo y en la medida que este escapa de sus posibilidades individuales, se asocia con sus semejantes y este resulta ser el detonador para que se materialice la idea de sociedad civil.

Este fenómeno asociativo y los mecanismos que el mismo conlleva, constituyen lo que se ha denominado el capital social de los pueblos; el cual culmina con la creación o deberíamos llamar "formalización" de organizaciones sociales. El interés por el desarrollo –individual de origen-, se colectiviza y materializa, en muchos casos de manera permanente, a través de las organizaciones de la sociedad civil. Esto no sucede siempre pues lamentablemente gran parte de estos esfuerzos organizativos se han limitado a la obtención de un recurso o el reconocimiento de un derecho y luego desaparecen, por lo que estos procesos al ser tutelados por el derecho podrían garantizar su permanencia.

---

15 Cfr., HERNANDEZ MARTINEZ, María del Pilar; Mecanismos de Tutela de los Intereses Difusos y colectivos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997.

16 FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, México, Editorial Porrúa, 2000, pagina 413.

La forma ideal para que estos procesos –constitutivos de capital social-, sean tutelados, puede darse: a) través del reconocimiento constitucional del derecho al desarrollo; b) mediante la conformación de organismos de carácter mixto (como también lo propone Olvera) que representen dichos intereses y, c) con la creación de instrumentos jurídicos que garanticen el ejercicio de dicho derecho.

El desarrollo humano, es un proceso integrador de las dimensiones económica, social, política y ética, en los ámbitos nacional e internacional, por lo que relaciona por una parte a los derechos económicos, sociales y culturales, y al desarrollo por la otra, toda vez que al ser efectivos los primeros, se puede obtener a plenitud, el derecho al desarrollo.17

Por consiguiente, el derecho al desarrollo tiene así, dos enfoques fundamentales:

> …en lo internacional, es un sistema normativo objetivo, que regula las relaciones entre estados que son jurídicamente iguales pero económicamente desiguales y busca la transformación de esas relaciones sobre la base de cooperación internacional, a fin de remediar los desequilibrios entre los Estados y proporcionarles – particularmente a aquellos en vías de desarrollo-, oportunidades iguales en lo que a tal logro se refiere. En lo interno, es un derecho subjetivo público, que condensa las más nobles aspiraciones de la persona y de los pueblos, en cuanto a disfrutar un nivel digno de vida…18

Los derechos de tercera generación o de solidaridad, perfeccionan intereses difusos de la colectividad, que representan la interpretación de las necesidades de los individuos en su dimensión social. El derecho al desarrollo es pues, el contenido jurídico sustancial de la actividad de las organizaciones de la sociedad civil, imprescindible en toda acción que pretenda dar certidumbre a su función.

BIBLIOGRAFÍA

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho Constitucional Mexicano Comparado, México, Editorial Porrúa, 1999.

FUENTES; Mario Luis, La asistencia social en México. Historia y perspectivas, México, Ediciones del Milenio, 1998.

HERNANDEZ MARTINEZ, María del Pilar, Mecanismos de Tutela de los Intereses Difusos y colectivos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997.

KLIKSBERG, Bernardo, El Nuevo Debate sobre el Desarrollo y el Rol del Estado, Mitos y

17 Rodríguez Espinoza, Héctor, Derecho al Desarrollo. Derechos humanos y democracia en México, México, Editorial Porrua, 2001, pagina 115.

18 Ibídem.

realidades en la América Latina de Hoy, México, INAP, 2001.

OLVERA, Alberto, Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: los contornos de un proyecto, México, Universidad Veracruzana, 2001.

RODRIGUEZ ESPINOZA, Héctor, Derecho al Desarrollo, México, Editorial Porrúa, 2000.

SERNA DE LA GARZA, José María y CABALLERO JUAREZ, José Antonio, Estado de derecho y transición jurídica, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

Espacio Público y Participación Ciudadana

Verónica Silva Castro

RESUMEN

La participación ciudadana se ha convertido en un fenómeno que gradualmente se va desarrollando en diferentes regiones del mundo con diversas particularidades de acuerdo a su entorno histórico, cultural, económico y sociopolítico. En el desarrollo de un Estado la participación ciudadana sin duda es un componente fundamental para determinar el proyecto de nación. Un estado sin una ciudadanía activa, participativa y responsable es como querer que un capitán conduzca un trasatlántico sin tripulación.

Palabras clave: Democracia, Espacio Público, Participación Ciudadana.

PONENCIA

Hoy, el debate sobre la democracia va más allá de conseguir elecciones libres y competidas y el reclamo democrático se ha trasladado hacia la calidad de la democracia; es decir, hacia la perfección de la aplicación de los códigos y procedimientos que le son propios al ejercicio de la democracia. Esta nueva faceta del proceso de democratización se caracteriza por perseguir formas de participación de los ciudadanos que no se limiten a la esfera electoral. Se trata de un momento de reforzamiento del significado de la ciudadanía, entendida no sólo como integrante de la comunidad política, sino como sujeto activo de los procesos de toma de decisiones con proyección social, y de desarrollo local y regional.

En términos normativos, la democracia se refiere al sistema en el cual los ciudadanos de una comunidad política toman decisiones colectivas a través de instituciones y reglas preestablecidas dentro de un marco de igualdad política. En las complejas sociedades modernas, los sistemas de representación son la base necesaria y deseable de la democracia, y la mayoría de las decisiones políticas del gobierno son delegadas a representantes democráticamente electos. Cuando las elecciones cuentan con garantías como la libre expresión, el acceso a la información, el derecho de asociación, éstas se transforman en la forma más efectiva e incluyente de traducir la voluntad del pueblo en decisiones colectivas. En otras palabras, si una sociedad compleja carece de un sólido sistema de representación cualquier discusión sobre la participación ciudadana o deliberación pública se vuelve irrelevante.

Los procesos de democratización se enfrentan ante el desafío de la inestabilidad que produce la indeterminación de los límites de la política y, por consiguiente, el conflicto en torno a ellos en un marco caracterizado por la fragmentación de la acción colectiva y por tanto de una redefinición del concepto de ciudadanía, una aguda desintegración social, y una creciente concentración de las

decisiones políticas, ya no sólo desde las élites burocráticas internas sino cada vez más transnacionales. Además la democratización se enfrenta a una pérdida de legitimidad de los mecanismos tradicionales de hacer política, sobretodo en sus ejes de parlamento y partidos, tanto como en la aparición de nuevos actores que reclaman una visión renovada de la propia democracia.

En este contexto la democratización pasa a formar parte del proceso de redefinición de la relación Estado - Sociedad, donde el fortalecimiento de la sociedad civil es un eslabón fundamental para la construcción de democracia y de ciudadanía, redundando en la propia democratización del Estado.

La participación ciudadana, en su sentido laxo de expresión de intereses colectivos y difusos en las esferas públicas estatales, inserta en una estrategia de democratización del estado, aparece como un tema emergente y relevante en tanto instancia pública de interfase o intermediación entre el estado, la sociedad y la economía, capaces de movilizar espacios de representación, negociación o interlocución en torno a ellas.

Lo anterior evidenciaría que la democracia liberal representativa no garantizaría por si misma el ejercicio real de ciudadanía, lo que se explicaría por los déficit de la política así como por la evolución de los derechos ciudadanos.

Para Jordi Borja (2002) los procesos de desarrollo de la ciudadanía son procesos conflictivos, de confrontación y de diálogo social que idealmente al final llevan a una nueva formalización política y jurídica. Estos procesos se pueden expresar en dimensiones diferentes:

i. Entre movimientos sociales e instituciones, o con otros actores sociales, como por ejemplo la lucha por el sufragio universal sin limitaciones, el derecho a huelga, etc.
ii. Entre instituciones o sectores de los aparatos del estado, como entre parlamento y gobierno, o de estos con el sistema judicial
iii. Entre instituciones o sectores del Estado y colectivos sociales o culturales vinculados a territorios determinados.

En tal sentido la ciudadanía o más bien el ejercicio de ésta se ha transformado en coherencia a las transformaciones estructurales de nuestra sociedad. Los cambios operados en el aparato estatal y el régimen político han incidido enormemente en las concepciones ideológicas y demandas de los diversos actores colectivos y sujetos sociales, configurando un nuevo escenario de participación totalmente distinto al de dos décadas atrás.

Este ejercicio de ciudadanía ha implicado cambios en el ejercicio de deberes y derechos, que no implican necesariamente una sustitución de nuevos por antiguos , sino más bien un complemento o

superación, que hacen que el ejercicio de ciudadanía sea mucho más complejo e irreductible al mero ejercicio electoral por medio del sufragio.

Si bien existe la tendencia a nivel mundial de avanzar hacia una nueva concepción de derechos, los procesos diferenciados de globalización y sobretodo de modernización capitalista, tiene diferentes repercusiones en América Latina, donde los procesos de modernización dominantes se concentran en determinados nichos o polos de desarrollo, reflejándose de manera coherente en el ejercicio ciudadano en algunos sectores de la sociedad, continuando con la tendencia histórica de vastos sectores de la población que permanecen excluidos de todo sistema social, político y económico, siendo objeto de políticas de focalización estatal, como beneficiarios de recursos y no como sujetos de derechos.

Esta realidad determina en gran medida las posibilidades y condiciones de ejercer la ciudadanía, más aún en regímenes de democracia restringida o indirecta donde los mecanismos de participación han sido enmarcados dentro de un sinnúmero de reglas que impiden la participación directa de vastos sectores de la población así como de las minorías.

A su vez los procesos de democratización del Estado intentan cada vez más acercar a estos sectores excluidos al ejercicio ciudadano, desarrollado diversas estrategias de participación en relación a la oferta pública del Estado en materia social y económica, como una vía complementaria y a la vez paliativa al déficit de participación política.

Participación ciudadana en la formulación de políticas públicas

Este proceso – ligado fundamentalmente a los procesos de descentralización – da cuenta de la gran formalización del proceso de participación ciudadana acaecido en A.L. en la última década, tanto por la vía jurídica (leyes de participación popular o promoción ciudadana) como por la vía orgánica estatal. Sin embargo, como lo señalara Cunill, las evidencias recientes muestran que no se han producido avances a favor de una mayor participación de la sociedad civil, particularmente de los actores no tradicionales, en la formulación de las políticas y decisiones públicas.

Al respecto Cunill (1995) señala que "no obstante el discurso ampliamente favorecedor de la participación ciudadana, ésta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales, cuando se ha vinculado con la posibilidad de contribuir a su propia democratización. Por el contrario, pudiera sustentarse más bien que las propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político estatal pueden ser explicativas de sus límites, habida cuenta que en vez de facilitar el incremento de la representación social, ellas pueden legitimar la propia corporativización del aparato estatal, limitando aún más su publicación".

Esta hipótesis planteada por Cunill, se sustentaría en el supuesto de que la participación ciudadana constituye un potencial democratizador, capaz de producir cambios en las asimetrías de la representación política y social. Sin embargo, también se puede admitir que los mecanismos de participación pueden asentar o aliviar las inequidades, generando condiciones para legitimar o problematizar, respectivamente, sobre el modelo de desarrollo que las implica.

De ahí que para poder abordar los temas de la institucionalización de la relación del estado con la sociedad civil por medio de la participación en las políticas y gestión públicas es necesario considerar a los sujetos de la participación social, las modalidades de participación, así como los ámbitos en los que se ejerce.

En general los sujetos de la participación con los que se relaciona el Estado tienen un acceso diferenciado según sean los intereses sociales asociados a las instancias de decisión estatal, por tanto se conforman a partir de intereses particulares y de la oferta estatal. Las modalidades más favorecidas de participación en este contexto en la mayoría de A.L., se expresan por medio de la concepción de los sujetos como clientes o consumidores (más que como sujetos políticos, afectando su capacidad de crítica y control que trascienda sus intereses particulares) operando a favor de una relación más mercantil que política con las instituciones públicas – estatales. En cuanto a los ámbitos de participación social, existe una clara tendencia en la región por favorecer la participación ciudadana en el marco de la descentralización, [i]relevando el ámbito local como lugar privilegiado para ella (no obstante las limitaciones estructurales de cambio en este ámbito)

Lo anterior nos llevaría a pensar por tanto que el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana desde el Estado no necesariamente estimula la organización social, sino que puede devenir en desarticulación del tejido social y/o fortalecimiento de las asimetrías en la representación social, redundando en el debilitamiento de la sociedad civil.

No obstante ello, el Estado no sólo ha contribuido al constreñimiento de la sociedad, sino que también se ha fomentado un acceso diferencial a sus instancias de decisión por lo que le cabe a él la responsabilidad del establecimiento de las condiciones que aumenten la capacidad de representación e influencia, particularmente de los actores tradicionalmente excluidos, para que puedan acceder y expresarse con autonomía frente a los aparatos estatales.

Están en juego por tanto, la creación de oportunidades dirigidas a tales actores, que involucran no sólo su específico reconocimiento como sujetos políticos, sino el respeto a la organización social preestablecida y cuando ella no existe, la extrema.

De lo que se trataría por tanto es de la necesidad de la politización de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, frente a los procesos de fragmentación y exclusión social, política y económica que caracteriza a la mayoría de los países en la región.

La participación de la Sociedad Civil en la gestión de Programas o Servicios Públicos

Para muchos autores existe la tendencia en los últimos años hacia una mayor demanda de participación de la sociedad civil en la gestión de los programas o servicios, sobre todo del campo social.

Una de las explicaciones a este fenómeno radicaría más que en el desarrollo de movimientos sociales autónomos, en la tendencia del propio Estado de impulsar, por medio de políticas post -ajuste, la participación de privados en el desarrollo de sus actividades (ONGs, Corporaciones o asociaciones de voluntariado, Organizaciones Sociales de Base, etc), enmarcadas dentro del desarrollo de una cultura de la corresponsabilidad política y social.

Esta corresponsabilidad debiese por un lado posibilitar oportunidades para aumentar las capacidades de desarrollo de la organización social y por otro lado la de ampliar la cobertura, la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos y con ello contribuir al logro de una mayor equidad social.

Al respecto Nuria Cunill plantea que las evidencias prácticas con relación a este sentido no son demasiado alentadoras, señalando que la tendencia sobre la base de estudios de casos reales " han mostrado que el involucramiento de ciudadanos consumidores, a través de la ayuda voluntaria en la producción de servicios públicos, aumenta la calidad de éstos - al ajustarse mejor a las necesidades de los usuarios-, pero también incrementa sus costos; que está condicionada a la asistencia financiera estatal, y, sobretodo, que dadas las resistencias burocráticas, tiende a quedar relegada sólo a los servicios públicos periféricos o suplementarios"

En la misma línea, respecto a la prestación de servicios públicos por parte de las ONGs, la misma autora señala que, la eficiencia y efectividad de su gestión está determinada en gran medida porque se desenvuelven a pequeña escala, poniendo en duda su capacidad de replicabilidad y de ampliación de su cobertura, así como la estabilidad y sustentabilidad de los programas impulsados por estas.

La experiencia tiende a mostrar que la participación de la comunidad en programas públicos está asociada a sus costos de oportunidad, crecientemente elevados a causa de la crisis, lo que obliga a relevar las actividades más estrictamente vinculadas a la supervivencia. Los programas sociales que han sido desarrollados en América Latina en corresponsabilidad con la sociedad civil exhiben entre sus resultados la fragmentación de los espacios de decisión y acción social, la lesión del tejido social existente, junto con el hecho de que la condicionalidad de los aportes gubernamentales a la exigencia de constituir determinados organismos hace a éstos altamente inestables.

No obstante lo anterior y pese a los déficit identificados, la tendencia predominante es asumir a la sociedad civil como un tercer sector, distinto del Estado y del Mercado (empresa privada) que identifica al espacio de las asociaciones humanos que no se basan en la coerción, sino en la interacción social para su reproducción.

Propuestas de acción ciudadana

Si bien es importante que países como el nuestro hayan experimentado la alternancia en el poder a través de uno de los mecanismos de la democracia: el voto; las elecciones por sí mismas no son suficientes para que la democracia refleje su raíz etimológica de *"el gobierno del pueblo"*. Es necesario preguntarse –antes de abordar cualquier discusión sobre la democracia- cómo se coloca el ciudadano como participante y sujeto en ella.

Hoy estamos ante un México en donde se modifica desordenada y rápidamente la oferta de funciones y servicios del aparato gubernamental, se incrementa la marginalidad social, se desajusta el esquema de producción, comercialización y consumo, se instala por decreto la apertura comercial, se permite un caos en el sistema financiero, se acepta el desempleo masivo, y se constatan los límites reales de los mecanismos democráticos de alternancia en el poder.

Y en medio de todo esto, ¿en dónde estamos los ciudadanos?, ¿qué hemos hecho o dejado de hacer para que esto suceda? México es un país cuyo pacto social es ya disfuncional y está urgido de cambios en la forma en que se conciben y se ejercen los derechos y las obligaciones de quienes aquí vivimos.

Lo peor que le puede pasar a una generación es pensar que no tiene nada que aportar sobre cómo mejorar la convivencia social y el bienestar colectivo. Afortunadamente hay signos que señalan que existen en México -y en el mundo-, ciudadanos que están dispuestos a generar visiones y pensamientos nuevos, rebelándose a la idea de que ya no hay nada que inventar sobre la vida en sociedad. México tiene una gran oportunidad, ya que puede resolver su atraso político y económico, a través de formas propias, una vez que está en condición de comparar las deficiencias de los modelos de vida de otros países avanzados.

En países en crisis como el nuestro, se habla de que debemos fortalecer las instituciones. Esto es verdad, pero lo engañoso del asunto es que muchos de los que proclaman esta necesidad en realidad desean fortalecer a quienes dirigen las instituciones, o bien, apoyar los cambios institucionales que unos cuantos promueven, sin la consulta y consenso de los ciudadanos.

En este sentido el reto consiste en hacer un país a la medida de su gente, y no a la medida de intereses particulares. Cuando se está en una crisis de la dimensión que experimenta México, se abre la oportunidad de que los que vivimos aquí nos planteemos preguntas básicas sobre nuestro ser y

quehacer ciudadano. Estas preguntas se refieren a cómo queremos vivir en sociedad y qué hacer para que el futuro dependa de nosotros, y no de circunstancias y voluntades ajenas a nosotros mismos.

Hacer un país en el que las instituciones estén al servicio de la gente y no al servicio de quienes las dirigen es una difícil tarea que requiere de un gran nivel de trabajo conceptual analítico, legislativo y organizativo.

La pregunta vigente entonces es: ¿Cómo construir un país con instituciones a la medida de los ciudadanos? La inercia en la que hemos vivido como sociedad ha impedido que la ciudadanía se auto convoque para reflexionar sobre estos asuntos. Todo lo hemos dejado en manos de políticos, para que ellos y ellas decidan sobre nuestra forma de vivir en sociedad.

El hecho es que México requiere reconstruirse como país. No puede haber libertad ni autodeterminación nacional, cuando el tejido social y económico está en destrucción. Pero, ¿por dónde empezar cuando ni siquiera hay consenso nacional sobre el origen, causas y solución de los problemas? Ningún sector social por sí mismo, puede proclamar que tiene la solución de los problemas. Tampoco es concebible que cada sector actúe unilateralmente asumiendo que la solución se alcanzará con sus solas acciones y empeños.

Dice un dicho que a “grandes males, grandes remedios”. Es tal la gravedad de lo que vivimos en México, que se requieren formas innovadores de solución. Dichas formas no podrán encontrarse, si antes no se crean mecanismos de auténtico diálogo y comunicación entre todos los sectores de la población. Un país se construye cuando todos los habitantes consensan un escenario futuro deseable, y cuando cada persona conoce y realiza la parte que le corresponde para que esto sea posible. Un país a la medida de sus ciudadanos, requiere de por lo menos cuatro precondiciones:

1. Una transformación cultural de conciencia cívica
2. Socializar la información relevante
3. Apropiación del ámbito de lo local
4. Participación activa de la sociedad civil organizada

1. *Factor cultural y conciencia cívica*

En primer lugar la construcción de la conciencia cívica tiene que ver con la cultura. La cultura es un proceso dinámico, que se modifica y construye a lo largo del tiempo. El reto es ampliar la base de valores mínimos compartidos como sociedad para el bien convivir, el bien hacer, el bien estar, en otras palabras, el bien común.

El factor cultural es 'clave'[1], para el cambio institucional[2]; que para el caso de las instituciones políticas, sería la cultura política, definida en la obra de Almond y Verba[3] como *el conjunto de valores, actitudes y pautas de comportamiento predominantes de una cierta sociedad.* Uno de los puntos clave de la teoría de la cultura política es que su adopción y difusión requieren bases materiales y organizativas específicas, llamadas agencias de socialización.

La política y las instituciones políticas no son derivaciones de inmutables leyes naturales, sino que son creadas por la sociedad y evolucionan continuamente. Es fundamental la reflexión sobre los valores, la cultura y el cambio institucional, considerando a los individuos como agentes de cambio. Transitar a un círculo virtuoso en el quehacer político y de las instituciones políticas requerirá mucho más que la voluntad de los agentes, en palabras de North *"las normas con contenido ético, son fundamentales para un cambio hacia el desarrollo"*.

Reinventar lo político implicaría no sólo una política que genera reglas, sino también una política que las modifica, no sólo una política de los políticos, sino una política de la sociedad, no solo una política del poder, sino también una política de la creación, del arte de la política.

Aunque en la conclusión de algunos institucionalistas, es difícil cambiar las instituciones debido a la inercia; no olvidemos que las instituciones se transforman y siguen rutas que no han sido previstas, en ocasiones no siguen una finalidad específica a pesar de que los individuos actúen intencionadamente; por lo tanto la cultura, los valores, los roles y las voluntades de los agentes son FACTORES que pueden dar paso a un efectivo cambio institucional. Por ello, el despertar de la conciencia ciudadana será el parteaguas que inicie una revolución cultural, y termine en una transformación social.

2. *Un espacio público que permita socializar la información relevante*

La democracia se caracteriza entre otros factores por la posibilidad de deliberar en condiciones de igualdad entre sus ciudadanos. El espacio donde sucede esta deliberación es denominado "espacio público", el cual constituye una noción de modernidad. En él concurren los conceptos de libertad, igualdad y democracia. En el moderno espacio público las liberaciones en torno a la racionalidad del poder, están en manos de todos aquellos ciudadanos con capacidades plenas.

Sin duda actualmente tenemos grandes avances en cuanto acceso a la información, ya sea por radio, T.V., prensa y sobre todo por la llamada "carretera de la información: la WEB". Sin embargo el tener acceso inmediato, directo y continuo a la información que se genera en el mundo, no implica necesariamente un proceso de socialización.

Para construir una sociedad de auténticos ciudadanos se requiere en efecto de información, pero no cualquier información. No todo lo que sucede es igual de importante, ni nos ayuda a entender mejor lo

que pasa en la sociedad[4]. El anecdotario de la vida privada de un artista o las estadísticas de un campeonato de fútbol no tienen la menor relevancia comparadas con la información sobre el nivel de honestidad y capacidad de los encargados de impartir justicia en el país, o sobre las condiciones con las que el gobierno contrata onerosos volúmenes de deuda externa con cargo a todos los ciudadanos. Sin embargo, son muchos más los ciudadanos que conocen mejor lo primero que lo segundo.

Por otra parte, de poco sirve tener información sobre algún hecho o situación, si no conocemos su historia, su contexto, sus actores y sus implicaciones. Sin información relevante y sin elementos para analizar no hay forma de que una persona pueda hacer su aporte crítico y comprometido a la construcción del bienestar colectivo.

Socializar la información es participar activamente en el espacio público. En Aristóteles[5] la virtud se da en el espacio público, desde la conciencia personal. La tesis de que '*cada país tiene el gobierno que merece'* se fundamenta en que si lo público no interesa a la sociedad, entonces la falta de virtud se ve reflejada sólo en lo particular. La virtud no se otorga, se construye, se trabaja y se profundiza. Para este filósofo griego, es el resultado del deseo de convivir; una vez que surge desde la ciudadanía, ésta puede ser reforzada por el Estado. La virtud tiene un carácter público, congruente con la virtud privada al compartir el sistema de valores y la utilidad del bien común.

El espacio público -en esta discusión- es la comunión de vidas para que todos seamos más felices. La vida privada fluye mejor en el espacio público con virtudes públicas, es el lugar donde se comparten las virtudes[6] que en la tesis de Victoria Camps, se traduce en una moral mínima colectiva, o *virtud pública*[7]. La virtud es individual, pero los valores sí pueden ser públicos. El espacio público es político, y lo político es público. Siendo posible plantear una ética del espacio público en un Estado Republicano[8].

La noción de espacio público se ve ampliada por la aportación de Nora Rabotnikof[9], en primer lugar define lo público como lo que es de interés o utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo (la responsabilidad); en segundo lugar lo público como lo visible, lo que no se oculta (la publicidad); por último lo público como accesibilidad (espacio abierto, incluyente). En esta tesis, se corrompe el espacio público cuando: i) se apropia lo común, ii) se oculta información; iii) se discrimina el acceso o se limita.

En consecuencia, lo público no existe antes de lo privado, se va construyendo por la voluntad de los individuos. El problema es delimitar la frontera del espacio público, en el límite, lo público debe respetar la moral privada. Lo público no puede imponerse a la voluntad de los privados. El espacio

público se construye a partir de voluntades individuales que suman una voluntad general. La ética del espacio público es justamente aquella que permite el carácter público e incorrupto de ese espacio.

3. *Recuperar el ámbito de lo local*

Hace doscientos años se inició el modelo de organización social que conocemos como Estado-nación, en el que los gobiernos centrales han jugado un papel muy importante, sin embargo, la disfuncionalidad de dicho modelo es evidente. La nueva corriente ideológica de la globalización, así como el creciente despertar ciudadano, están coincidiendo, aunque por diversos motivos, en la necesidad de fortalecer la dimensión local de la organización social.

Desde la perspectiva ciudadana, enfatizar lo local significa incrementar la participación individual y colectiva en el análisis, definición, decisión o instrumentación de todo aquello que se requiere para el bienestar de la comunidad local.

De esta forma, desde el ámbito de lo local se busca construir un nuevo paradigma de gobernabilidad, crear una cultura de corresponsabilidad social, reconstruir el debilitado tejido social, redirigir la dinámica de la vida cotidiana, estimular la autonomía y autogestión comunitaria, hacer una reingeniería de las relaciones sociedad-gobierno, y humanizar la economía, para con todo ello, resignificar la vida en sociedad.

4. *Participación activa de la sociedad civil organizada*

Los tiempos en que el gobierno con sus estructuras administrativas y de servicios actuaba como único responsable de solucionar todo tipo de problemas están quedando atrás. La creciente participación organizada de la ciudadanía es apenas una primera señal de la importancia que habrá de tener en el futuro. Esta dinámica apunta a que seguramente realizará funciones sustitutivas, convergentes o complementarias en la instrumentación de soluciones a los múltiples problemas sociales.

La participación ciudadana en la solución de los problemas sociales tiene por lo menos dos dimensiones: (i) la primera, se relaciona con la obligación de colaborar en la solución de aquello que nos afecta en lo personal y familiar; (ii) y la segunda, con el compromiso y responsabilidad de atender las necesidades de los grupos de personas vulnerables y marginales de nuestra comunidad. Con esto, los ciudadanos fortalecemos dos principios básicos en la vida comunitaria: la autogestión y la solidaridad humana.

En nuestra sociedad está arraigada la idea de que el gobierno tiene que resolver todos nuestros problemas. Esto ha impedido que maduremos como ciudadanía. Hemos vivido como seres dependientes de las acciones del gobierno, aceptando corrupción e ineptitud, siempre y cuando nuestros problemas personales se resuelvan de alguna forma. Hasta ahora eso nos había resultado muy cómodo,

aunque el precio que pagamos haya sido la disminución de nuestra autoestima, dignidad y sentido de solidaridad.

Afortunadamente está creciendo el número de ciudadanos que se agrupan para incidir en los asuntos de interés público, desde el ámbito de las instituciones privadas. Actores centrales de este despertar ciudadano han sido las así llamadas *Organizaciones No Gubernamentales*, las cuales abanderan todo tipo de causas de índole social, económica, política y cultural, sustentadas en diversos motivos, ideologías y aparatos organizacionales. Estas instituciones privadas se articulan para trabajar a favor de causas de interés público. Para ello, dicho de forma muy general, hacen tareas de asistencia, promoción y concientización social, fomento al desarrollo económico, defensa de los derechos cívicos, protección a la naturaleza, y difusión y protección de los valores culturales.

Como se ve, estas funciones han sido hasta ahora desempeñadas primordialmente por las estructuras gubernamentales, con acierto, pero cada vez con más deficiencias y limitaciones. En esta coyuntura es en donde se abre una visión de futuro, en el que múltiples organizaciones civiles sin fines de lucro, operadas con lógica de productividad y conducidas profesionalmente por ciudadanos se ocuparían de promover el desarrollo social. Dependiendo de cada situación, estas organizaciones ciudadanas cumplirían diversas funciones:

i. Participar en la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas.
ii. Suplir la acción gubernamental, cuando las organizaciones civiles están capacitadas para realizar de mejor manera las acciones de desarrollo social.
iii. Complementar la acción gubernamental, cuando ésta no puede satisfacer toda la demanda, con criterios de eficiencia e impacto.
iv. Ejercer acciones de desarrollo social, como concesionarias oficiales de las funciones gubernamentales.

Por otra parte, el potencial de generación de empleo del sector social con vocación de servicio a terceros es un ámbito que aún no es materia de reflexión en el campo de la política económica. La experiencia de otros países señala la importancia de este sector como camino viable de ejercicio y desarrollo de profesionales con deseos de servicio a la comunidad.

La flexibilidad de las organizaciones civiles, en contraste con la rigidez normativa y orgánica de las estructura gubernamentales, añade un valor agregado al quehacer social realizado en el sector no gubernamental.

Finalmente, el carácter no lucrativo de las organizaciones civiles, no deberá oponerse a la necesidad de buscar por todos los medios un nivel de autosuficiencia financieras de las acciones que se realizan. El

concepto “no lucrativo” significa que los excedentes que se generan en la operación no son distribuibles entre las personas que trabajan en la organización civil, a la manera en que esto sucede en una empresa lucrativa. Este enfoque estimularía un gran potencial para crear empresas productivas de servicio social, con una regulación fiscal apropiada que permita que los excedentes sean reinvertidos en la “empresa social” y utilizados para apoyar otras acciones de interés colectivo.

En resumen, fomentar la creación, desarrollo y consolidación de organizaciones civiles con vocación de servicio a terceros detonaría múltiples acciones de educación ciudadana, reforzaría el tejido social y probaría la viabilidad de sociedades y democracias auténticamente participativas.

A modo de Conclusión

Los procesos de democratización de los regímenes políticos en América Latina muestran un panorama deficitario desde el punto de vista de la consolidación de las democracias, centrándose en procesos de modernización basado predominantemente en modelos de acumulación capitalista neoliberal, que encuadran las reformas del Estado desde una perspectiva despolitizada y privatizadora, resintiendo considerablemente los procesos de descentralización en curso y los aún pendientes en la mayoría de los países de la región.

En este contexto las relaciones del Estado con la Sociedad Civil, lejos de estar centradas en procesos de construcción de democracia, se abocan más bien a la consecución de una gobernabilidad que permita niveles de integración y estabilidad sistémica suficientes como para poder desarrollar estrategias de inserción global a los mercados.

Lo anterior, en parte se explicaría por las condiciones de fragmentación social y política de vastos sectores de las sociedades latinoamericanas, por deficiencias del Estado en cuanto a procesos de descentralización y desconcentración, así como en los déficit de participación política como expresión de la precariedad en la construcción de actores colectivos y sujetos.

Paralelamente a ello estarían ocurriendo cambios en la constitución y ejercicio "ciudadano", debido a los cambios que están operando a nivel del Sistema Político, Mercado , Estado y Sociedad Civil, los que lejos de asemejarse a procesos de países desarrollados, agrega una complejidad a las posibilidades de constitución real de ciudadanos en América Latina.

Esta complejidad y condiciones, a su vez, determinarían en gran medida las posibilidades de desarrollo de la participación ciudadana en las políticas públicas, la que lejos de constituir un slogan propagandístico debiese constituir una necesidad tanto para el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de la intervención pública, como para el ejercicio de una democracia directa.

No obstante lo anterior se advierten algunas posibilidades de ejercicio y constitución de ciudadanía toda vez, que comienzan a profundizarse en un número importante de países de la región procesos de descentralización más autónomos y el surgimiento de movimientos sociales y políticos de nuevo tipo que comienzan a redefinir la relación con el Estado y el Sistema Político, configurando nuevos escenarios y desafíos para la profundización del ejercicio ciudadano desde una perspectiva democrática y participativa.

Notas

[1] Es importante señalar que el factor cultural es UN elemento importante de CAMBIO INSTITUCIONAL, pero no es suficiente por sí mismo, aunque para efectos del ensayo desarrollamos solamente este factor.

[2] Tal como lo afirma Douglass C. North, "las instituciones cambian". Véase *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* Fondo de Cultura Económica. 2006, México.

[3] Citado en Del Castillo Pilar, et al. (1997:19) Cultura Política. Colección Política. Tirant lo Blanch, Valencia.

[4] Véase a Giandomenico Majone *"Hommo videns"*. FCE. México, 1994.

[5] Aristóteles, *La política*, Alianza, Madrid, 1986. (Libros III, IV, V y VII)

[6] Virtud entendida como un valor puesto en práctica.

[7] De entre las cuales resaltan: la responsabilidad, la solidaridad, la prudencia, la tolerancia y la profesionalidad.

[8] El espacio público democrático entendido como un proceso deliberado para el desarrollo de valores, los cuales surgen del individuo (o mejor dicho de la conciencia del individuo). El problema es cómo elegir esos valores (motivos o razones) por encima de su interés particular.

[9] Rabotnikof, Nora, *En busca de un lugar común*. El espacio público en la teoría política contemporánea, UNAM, México, 2005. (Capítulos I, VII y VIII).

Bibliografía

Alvarez Enríquez, Lucía (2004) *"La Sociedad Civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública"*, Colección Alternativas. UNAM. México.

Borja, Jordi (2002) *"Ciudadanía y Globalización"*, en revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº 22. Venezuela.

Castro, Ana y Evangelista, Elí (1998) *"Investigación en Políticas Sociales"*, Revista de Trabajo Social Nº 21, UNAM. México.

Cunill, Nuria (1995) *"La rearticulación de las relaciones Estado- sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos"*. Revista del CLAD Reforma y Democracia Nº4. Caracas, Venezuela.

Galán Baños, Israel (1990) *"Ciudadanía, base de la democracia"*, Porrúa, México.

Garretón, Manuel A. (2000) *"La sociedad en que vivi(re)mos"*. LOM Editores. Santiago de Chile.

Nun, José (1991) *"Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?"*, Siglo XXI, México.

Perez Ordóñez, Demetrio (2002) "*Manual de capacitación de la Ley de CDUR 2002"* Programa de Participación y Democracia FLACSO. Chile.

Tenorio Cueto, Guillermo (2009) *"Derecho a la Información"*, Porrúa, México.

[i]

Los traspatios de los fundamentalismos en las osc
La participación ciudadana convencional en tres casos de estudio.

María Gabriela Gildo de la Cruz
Ernesto Pasarín Tapia
Gabriel Velasco Larios
Universidad de Colima

Resumen

El objetivo de este trabajo es mostrar cómo la participación ciudadana en su modalidad convencional recorre en el caso de estudio que es Colima, al menos tres rutas paralelas, la primera auspiciada por la intervención estatal para crear osc, tal como lo es el Consejo de Participación Social para la Planeación (CPSP). La segunda ruta corresponde a organizaciones independientes, sin la intervención del gobierno, será el ejemplo de la organización denominada: Mas allá de partidos y elecciones (MAPE) y la tercera ruta es la que se produce en las redes sociales. Estas formas de participación convergen en el establecimiento de mecanismos de regulación social y político que constituyen espacios que apelan el sentido de la comunidad, con arreglos institucionales. Sin embargo, el articulado jurídico juega un papel que contradice el interés de la participación, desarrollando así un fundamentalismo social que conduce a la formación de sociedades particulares o comunidades cerradas.

Palabras claves: participación convencional, planeación, fundamentalismo social.

La constitución de la sociedad civil, trasciende la idea de la totalidad, aunque la sociedad civil siga haciendo referencia a estructuras y actividades no gubernamentales, parte de la sociedad sigue sin organizarse. Continúa en la lógica de que es **sociedad** en tanto rebasa la idea mecanicista de ser simplemente un aglomerado de individuos que delega funciones a otros para conducirla hacia el bien común, representando los intereses de los privados y es **civil**, porque muestra civilidad, en cuanto el respeto a los demás y sobre todo porque denota interés en los asuntos de terceros, en lo cívico, en lo ciudadano y en aquello vinculado al espacio de lo público.

La sociedad civil no solo abarca el ámbito de lo doméstico, la familia, conforma sinnúmero de organizaciones, asociaciones e instituciones que integra el amplio abanico de las denominadas organizaciones de la sociedad civil (osc). Sin embargo, cuando se elaboran pronunciamientos por ejemplo de las organizaciones no gubernamentales, se deja de lado la idea de la ciudadanía, se aíslan problemáticas que corresponden a una misma dinámica de horizontalidad. Más que acotaciones teóricas o discursivas, la constitución de la sociedad civil está determinada por la acción que realizan sus participantes.

De acuerdo a lo anterior, haremos un esbozo de la problemática de la sociedad civil con el fin de estructurar en ella la participación ciudadana en su modalidad convencional, lo que nos permitirá mostrar en un segundo momento como dicha participación recorre en el caso de estudio que es Colima, al menos tres rutas paralelas, la primera auspiciada por la intervención estatal para crear osc en cuyas estructuras se ventilan asuntos de interés público y que para el caso de este estudio descansa en el Consejo de Participación Social para la Planeación (CPSP). La segunda ruta corresponde a organizaciones independientes, sin la intervención del gobierno, con actitudes críticas, será el ejemplo de la organización denominada: Mas allá de partidos y elecciones (MAPE) y la tercera es la que se produce en las redes sociales. Estas formas de participación convergen en el establecimiento de mecanismos de regulación social y político que constituyen espacios que apelan el sentido de la comunidad, con arreglos institucionales.

Finalmente y como resultado de la presentación de los casos de estudio se identifica la existencia de cierta práctica fundamentalista, la cual se presenta al ejecutar las acciones y funciones expresas en la ley, en particular la de planeación y de participación ciudadana del estado de Colima, las cuales impulsan la participación social, pero que paradójicamente la soslayan.

La sociedad civil

Las principales lecturas de la sociedad civil, giran en torno del estructuralismo, en donde la sociedad civil puede ser comprendida en relación con el estado; desde el funcionalismo, que permite que la

sociedad civil pueda y deba ser entendida y vista atendiendo a las organizaciones; en relación a la acción colectiva; o bien en relación a sus problemáticas, las cuales definen su organización, su forma y dinámica. Evidentemente el desarrollo teórico y discursivo apunta a innumerables significados. Dado que no se trata de argumentar un aspecto teórico de la sociedad civil, solo partimos de cierta lógica en la concepción de su ubicación. En este sentido y para el presente análisis, nosotros mostramos a la sociedad civil dentro de la teoría del Estado, y con ella a la cuestión de la necesidad de él, por lo tanto, la sociedad se construye, se crea o se fortalece, siguiendo la lógica de la modernización del Estado. Lo cual nos permite referirnos a la participación ciudadana en su versión convencional, para diferenciarla de la participación no convencional o la participación de protesta.

Cualquiera que sea la definición de sociedad civil, estaremos ante la presencia de *n* sociedades civiles, aunque ahora también ya se hable de un sociedad global. Desde la concepción hegeliana, se retoma el espacio de ubicación hasta la determinación de los sujetos inmersos en ella. Así la sociedad civil aparece como un ámbito de relaciones situado entre la familia y el Estado (Hegel, 1990:265). Asimismo se determina que ésta, está constituida por organizaciones ciudadanas espontáneas del tipo de los movimientos sociales (Habermas, 1998: 447). Combinando tanto el ámbito espacial, como los agentes involucrados en ellas, Bobbio, refiera a la sociedad civil como "…el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos. Los sujetos de estos conflictos y por tanto de la sociedad civil, precisamente en cuanto contrapuesta al Estado, son las clases sociales, o más ampliamente los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones que la representan o que se declaran sus representantes; al lado de las organizaciones de clase, los grupos de interés, las asociaciones de diverso tipo con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa de derechos civiles, de liberación de la mujer, los movimientos juveniles, etcétera. Los partidos políticos tienen un pie en la sociedad civil y el otro en las instituciones" (1998:43)

Asimismo, existen concepciones que refieren a la sociedad civil como una forma especial de gobierno, la cual 'consiste en procurar a sus ciudadanos las necesidades, las comodidades y los placeres de la vida, y en general, la felicidad, y en asegurar a todos el disfrute pacífico de sus propiedades y un medio seguro de obtener justicia, y por último, en defender al conjunto del grupo contra toda violencia externa' (Vattel Citado en Keane, 2008:20). Por tanto, la sociedad civil es el "espacio de la polis, de la sociedad activa donde toda clase de grupos, individuos, sociedades, movimientos y asociaciones cívicas han podido organizarse por sí mismos en forma relativamente autónoma del gobierno, para

articular valores, crear sociedades y asociaciones solidarias para perseguir sus intereses." (Villarreal,1998: 55)

Tratando de integrar una sola concepción de la sociedad civil, diremos que ésta hace referencia a un conjunto de poderes y relaciones sociales organizadas, que son desprendidos entre los individuos, grupos, categorías y clases sociales y que se desarrollan fuera de las estructuras estatales. (Romero, et.al, 2007: 51)

Si el estar compuesta por individuos socialmente relacionados, es un rasgo distintivo de la sociedad civil, entonces nos lleva a hablar de pluralidad, multiplicidad, alteridad, diversidad, diferenciación, lo que hace comprensible que la lógica de la sociedad sean precisamente estas últimas: la diversidad y la pluralidad, en tanto que la del Estado siga siendo el ámbito de lo monolítico, la uniformidad, la univocidad y la estabilidad. Pero no solamente esto, sino que también nos permite descubrir otras categorías centrales de la sociedad civil que se ubican en la ley, los derechos, la autonomía, la subjetividad, la publicidad (libertad de expresión y de asociación), la pluralidad, lo social.

Cohen y Arato establecen los componentes específicos de la sociedad civil. El primero hace referencia a un conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado, y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema. En el segundo se ubican los movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores y nuevas demandas sociales, así como vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados.

Lo anterior permite mostrar y referenciar las formas de asociacionismo civil y en consecuencia también de determinados tipos de participación ciudadana.

En este sentido podemos ver como estos dos aspectos se relacionan para fomentar proyectos de desarrollo social, que van desde formas directas hasta aquellas que son consideradas formas negativas de la participación (manipulación y decoración y la participación pasiva. La primera se refiere a la pretensión de participación, es decir, con representantes de la población en juntas oficiales, pero sin ser elegidos y sin tener poder real, en la segunda no se considera la opinión de la gente, por tanto no hay capacidad de cambiar lo que ocurrirá)

La participación ciudadana y el asociacionismo civil

Aunque pudiéramos hacer un esfuerzo por sintetizar a los principales expositores que desarrollan y discuten el tema de la participación, nuestro objetivo no es problematizar aún más en su contenido teórico, sino más bien nos interesa rescatar la idea de que la participación difiere en los niveles de

tiempo y esfuerzos requeridos por parte de los ciudadanos, en especial cuando se hace referencia a los distintos tipos de participación: voto, participación en campañas electorales, actividades comunitarias, contacto con autoridades gubernamentales, entre otras. En estas formas lo que encontramos es cierta proclividad por parte del individuo hacia la política, lo cual conlleva ciertos costos y beneficios dependiendo de los recursos de que dispone, tales como el conocimiento y educación, medios materiales y tiempo (SEGOB: 2002).

Por otra parte, si miramos con detenimiento las prácticas cotidianas de participación en contextos locales, podemos definirla como un acto de cooperación en diversas formas de sociabilidad y pertenencia en la localidad (asociaciones de vecinos, de padres, de autoayuda, religiosas, comunitarias, etcétera).

Como quiera que sea, el término participación hace referencia a un grado de involucramiento o influencia: en la selección del personal gubernamental o sobre las decisiones que se toman; en la distribución y administración de bienes públicos; en términos generales, refiere acciones individuales o colectivas sean estas de carácter convencional o no convencional. En la mayoría de los casos, se considera a la participación como un recurso deseable y como una forma alternativa de organización social. De tal suerte, que la participación social alude a las formas y actividades con los que la sociedad incide en la gestión y en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público, o en aquellos asuntos que tienen que ver con el bienestar social.

Es importante señalar que la participación se ha convertido en una estrategia discursiva, misma que ha sido signada por diversos organismos internacionales y las propias agencias gubernamentales, la cual sirvió para estimular el desarrollo social, principalmente de las comunidades y los gobiernos locales. La participación en el caso mexicano también estuvo sujeto a los dictados de las agencias internacionales, a la vez que correspondía a su propia modernización política, de ahí la importancia que la participación se plante como un mecanismo para el funcionamiento de las sociedades democráticas, dado que se asume que la participación no sólo aparece como una estrategia de mejoramiento material de las condiciones de vida, sino también como un mecanismo de regulación social y política, el cual pretende incursionar en aquellos ámbitos de la reproducción cotidiana que parecen no ser tocados por las políticas estatales; es decir, incluir en algunos espacios primordiales de la socialización: las relaciones vecinales, barriales, en términos generales de aquellos espacios que apelan el sentido de la comunidad y que influyen ampliamente en la acción social de los individuos en los más diversos ámbitos que éstos participan (Rivera, 1998).

En términos de participación el activismo cívico, muestra el sentido de que la participación no sólo

significa tomar parte de, sino sentirse parte de un colectivo, involucrado en un proyecto, un programa, una comunidad e incluso un gobierno. El activismo cívico, considera la pertenencia a organizaciones sociales, profesionales, religiosas, sindicales y partidistas, en donde la afiliación voluntaria define el interés del participante. En el caso mexicano también la participación estuvo vinculada durante varias décadas al sistema de planeación, lo que permitió que esta orientara y definiera programas de política social. De tal forma que la participación a la vez que condicionaba un requerimiento institucional para la canalización de recursos público, funciono a su vez como un mecanismo de regulación social y política y de articulación entre el estado y los diversos sectores sociales.

En este sentido, nos servimos de la participación convencional o legal, la cual hace referencia a las acciones voluntarias que incluye una variedad de actividades que van desde aquellas que "…requieren de cierta iniciativa individual, pero de poca cooperación con otras (publicar cartas en los periódicos, pedir apoyo a organizaciones civiles o políticas, llamar a un programa de radio, etcétera…" y aquellas que "…requieren de mayor interacción y cooperación con otros individuos (juntar firmas, formar comisiones vecinales, unirse con otras personas afectadas, etcétera) (SEGOB, 459).

Hemos señalado ya que la participación difiere en los niveles de tiempo y esfuerzos requeridos por parte de los ciudadanos, cabe agregar que en varias ocasiones estos sueles ser producidos en el contexto de la vida cotidiana, principalmente la ocasionada por el ámbito político. En este sentido, el sistema político del Colima contemporáneo responde a dinámicas especificas. En principio Colima es la tercera entidad con menor extensión geográfica, situación que le permitió a la federación llevar en él ciertas prácticas de corte político. Colima tuvo la primer gobernadora del país (1979); el primer ejercicio partidista por parte del Revolucionario Institucional para elegir candidatos de unidad (1991); la primer anulación de una elección a gobernador (2003). Estos acontecimientos entre otros motivaron la participación de la ciudadanía en asuntos de interés público. Participación que también se institucionaliza a través del sistema de planeación, y de la propia ley de participación ciudadana del estado.

Tres rutas de participación: oficial, no oficial y las redes sociales.

a) El Consejo de Participación Social para la Planeación (CPSP)

En este contexto y desde la perspectiva de la participación que institucionaliza sus modalidades a través de mecanismos formales y que parte de los discursos y estrategias gubernamentales, la experiencia que ha capitalizado dicha participación, sea en términos actuales la creación del CPSP, en el cual se plasma un tipo de mecanismo de regulación social y político que constituye espacios que apelan el sentido de la comunidad y que a su vez contiene arreglos institucionales, en donde el gobierno intervino para su

creación con el fin de manejar asuntos de interés público.

La constitución del CPSP, sigue la lógica del Consejo Estatal de Concertación Económica y Social (CECES), órgano que fue auspiciado por el gobierno del Estado de Colima y en consecuencia por el gobernador en turno Carlos de la Madrid Virgen (1991-1997), con la finalidad de dar espacios de consulta ciudadana para la puesta en marcha del Plan Estatal de Desarrollo (PED). El consejo surgió como un "foro permanente de carácter consultivo, con capacidad para concertar iniciativas productivas y sociales y con facultad para analizar periódicamente la realidad económica y social de la entidad" (PED, 1992: 25). De esta forma aparecía como un mecanismo que daba apertura de carácter institucional de relación gobierno y sociedad.

El CECES, señala el plan en referencia, aglutinaba a 110 organizaciones de la sociedad colimense entre las que se incluían: cámaras empresariales; sindicatos y organizaciones laborales; organizaciones de productores rurales y campesinos; colegios y asociaciones de profesionistas; grupos ecologistas; partidos políticos y otras organizaciones civiles.

El consejo se estipulo de acuerdo a la Ley de Planeación de 1994, ahí se establecía que fungiría como un órgano eminentemente civil. Este aspecto era significativo puesto que planteaba la posibilidad de transitar de lo público estatal a lo público social, sobre todo cuando se permitía la pluralidad de sus miembros. Sin embargo, y dado que el consejo fue creado por el gobierno estatal, este es suprimido en 2003. En ese mismo año se expide una nueva ley de planeación, la cual establece la constitución de un nuevo organismo, el Consejo de Participación Social para la Planeación, integrado "...por los representantes de las organizaciones sociales, civiles, productivas y empresariales interesados en la planeación que soliciten a la Coordinación General del COPLADECOL su incorporación" (artículo 64º). Asimismo, "los grupos sociales organizados, colegios o asociaciones de profesionistas, cámaras empresariales, agrupaciones cívicas, organismos no gubernamentales y otros, para formar parte del Consejo, deberán acreditar su existencia legal ante la Coordinación del COPLADECOL" (artículo 65º).

En mayo de 2004, quedó conformado el Consejo de Participación Social para la Planeación (CPSP), dando cabida a 105 organismos civiles entre los que se encuentran la Federación de Propietarios Rurales, la Federación de Egresados de la Universidad de Colima, la Asociación de Agentes Navieros, los Boy Scout, entre otras instituciones de asistencia privada, organizaciones de productores agrícolas, de la industria, entre otros, que representan a su vez a 170 mil colimenses, es decir, casi un 30% de la sociedad se encuentra en sus filas. Este aspecto es significativo ya que de acuerdo a los datos arrojados por la Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (Enafi), realizada en 2005, en México, existe una organización por cada 10,000 habitantes. En el caso del estado de Colima, tomando como

referencia la población reportada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en el año 2006 había 576,949 habitantes, es decir existe una organización por cada 5,494 habitantes.

A la fecha (agosto 2010) este consejo continúa participando en la constitución de foros y sectorizando a las organizaciones en torno a las directrices establecidas en el ámbito gubernamental, lo anterior sigue correspondiendo a la tradición de la participación que busca involucrar a los sectores beneficiados en cada una de las fases de diseño, implementación y ejecución de los proyectos de desarrollo social que se pretendan llevar a cabo. A la par de esta conformación de consejos, surgen organizaciones vinculadas al funcionamiento de las sociedades democráticas, la denominada: Más allá de partidos y elecciones (MAPE).

b) Más allá de partidos y elecciones (MAPE).

MAPE surge en pleno proceso electoral durante el mes de marzo del año 2009, como organización ciudadana, teniendo como objetivos elevar la calidad del debate político entre partidos y candidatos, así como centrar el proselitismo electoral en sus propuestas de solución, y de alimentar con información electoral al ciudadano colimense. Buscando apoyar su decisión de voto, cuidando no favorecer ni perjudicar las opciones electorales contendientes, pero si privilegiar las propuestas de solución a los problemas y demandas sociales que afectan a la entidad.

Dentro de este contexto inicial MAPE desarrollo sus acciones en dos momentos: a) preelectorales, organizando reuniones de evaluación y seguimiento de propuestas de los candidatos a gobernador, trayendo como consecuencia información de orientación al ciudadano y b) poselectorales, realizando talleres ciudadanos para la planeación, pretendiendo con ello contribuir como organización ciudadana, en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015. A través de estos talleres se reflejó la naturaleza y postura crítica del accionar de MAPE.

c) Redes sociales

Las formas de participación también han evolucionado con el uso de las tecnologías. La conformación de redes sociales en internet favorece los tiempos y espacios simultáneos, además han servido como una forma de salir del aislamiento. Las nuevas fronteras como las denomina Sartori, son internet y el ciberespacio, este mundo multimedia es un mundo interactivo (y, por tanto, de usuarios activos) y polivalente (de múltiple utilización) cuya máquina es un ordenador que recibe y transmite mensajes digitalizados. El uso de las redes sociales en Internet ha funciona en el estado principalmente para convocar a la sociedad en temas relacionados a campañas electorales y de seguimientos de foros (así como aquellas formas tradicionales que persiguen relaciones de amistad, parentesco, intercambios

comerciales, relaciones sexuales o que comparten creencias, conocimientos o prestigio). Sin embargo el uso y la participación de esta forma queda sometida a la posibilidad real de tener una computadora o bien un teléfono celular, por tanto aún su función práctica responde a una pequeña población.

De acuerdo al reporte denominado: Estudios sobre las redes sociales en Colima, se explica que el comportamiento de los usuarios en internet no ha cambiado, esto es que se limita a reproducir las relaciones del mundo real bajo las reglas de los entornos virtuales. (http://www.articulosinformativos.com.mx/Estudios_Sobre_las_Redes_Sociales_Colima-r1147344-Colima.html)

Si bien la participación en redes sociales es evidente, aún el uso del internet no es una vía estable para la formación de opinión. De acuerdo a Sartori puede contribuir a salir del aislamiento, esto es claro en sociedades modernas que trae consigo el problema de seguridad y que hace que las personas abandonen las asociaciones comunitarias y la suplanten por el uso del teléfono o del internet, sino es que el abandono sea total. No obstante, la participación en redes sociales en internet sigue siendo esporádica, no se sigue una afiliación individual propiamente dicha. Además existe la posibilidad de que su uso pueda desembocar en la vida inútil, en un modo de vivir que consista sólo en matar el tiempo.

A partir de la revisión de estas tres rutas, podemos señalar que el estado mexicano estableció desde el artículo 26 de la constitución política, la participación en materia de planeación. En el caso de Colima los preceptos legales conducen los cauces por los cuales se llevará a cabo la participación. Consecuentemente los casos de referencia, el CPSP, MAPE y las redes sociales han contribuido en la práctica con el fortalecimiento de la ciudadanía a través acciones de cohesión social, manifiesta en logros significativos de reconocimientos, solidaridad, colaboración, de confianza. El CPSP representa a la parte oficial y vincula actividades acordes a mecanismos más racionales que corresponden a actividades ligadas al derecho, en tanto que sus actividades y funciones quedan establecidas en la ley de planeación. MAPE se encuentra en el espacio no oficial, sin embargo despliega su propia cohesión social al vincular en su seno a ciudadanos que tienen una visión distinta del desarrollo estatal. Por su parte las redes sociales pretenden constituirse en foros que legitimen su presencia a partir de la ciber participación.

En conjunto, estas organizaciones cumplen con la función de convocar a la sociedad en las tareas de la planeación y el desarrollo estatal, y con ello hacen un llamado a la participación social, dentro de un ambiente de civilidad. Aunque esto no significa que estén libres de conflictos y tensiones con las organizaciones y miembros que se aglutinan en su seno.

Sus diferencias podemos establecerlas por sus propias naturalezas, siendo el CPSP un órgano

auspiciado por el gobierno, queda sometido a las funciones estipuladas por la ley de planeación. De acuerdo al artículo 68, el consejo tiene las siguientes atribuciones:

I. Brindar asesoría y capacitación a los grupos sociales en materia de planeación:
II. Levantar encuestas para verificar la opinión de la población sobre las obras y acciones planeadas; e
III. Identificar las necesidades y propuestas de la población para incorporarlas a los planes y programas.

Como podemos ver es claro que la participación del consejo solo se dé en términos del proceso de la planeación y que su actividad se concentre en formar a las organizaciones en subcomités sectoriales. Asimismo se prevé que la participación social involucrada en la planeación debe ser permanente y directa.

El CPSP responde a una interpretación literal de la ley de planeación y por tanto a cierto fundamentalismo, en virtud de que se aplican de manera ortodoxa las facultades anteriormente señaladas, dado que también recibe anualmente una partida presupuestal del gobierno estatal. Por otra parte y en congruencia con la ley de participación directa se concibe a partir de que los interlocutores sean los representantes de las organizaciones sociales, civiles, empresariales, de productores, de profesionistas y académicos, es decir por unos cuantos. Lo que podríamos llamar traspatio de este consejo, queda establecido en su plan de trabajo, en donde se especifican otras acciones, que si bien se encuentran vinculadas al plan de desarrollo estatal, permiten una mayor cohesión y participación de los miembros activos. Estas actividades consisten en regularizar jurídicamente a las organizaciones sociales; la capacitación de sus miembros; los ciclos de conferencias y llevar a cabo la convocatoria del "premio anual a la participación social" con vistas a estimular a las organizaciones y sus integrantes.

Con respecto a MAPE como organización de nueva creación, este manifiesta aún las expectativas de considerarse un organismo meramente de carácter civil y que su bandera crítica asuma planteamientos propositivos y legítimos. La cuestión de su permanencia y vigencia corresponderá al compromiso permanente de los miembros participantes. Aquí la trastienda que tiene este organismo y que para muchos no sería la parte más oculta a la vista, es que su dirigente, fue también el primer líder del CECES y por tanto este origen crítico del MAPE no sea tal, sino solamente un cambio en la captación social.

Conclusiones preliminares

Si bien la parte jurídica estimula e impulsa la participación ciudadana, también suele contraponerse a la acción voluntaria que rige la misma participación. Por extensión, el fundamentalismo plantea una

interpretación literal de los textos y su estricto cumplimiento. En este orden de ideas, la ley de planeación en su afán de contemplar y articular la participación social organizada terminó por contradecir su fundamento legítimo, la cual estuvo sustentada en los diferentes foros diseñados para su funcionamiento. De acuerdo a la fracción VI del artículo 45 de la citada ley se indica que se evaluara anualmente el funcionamiento del Comité de Planeación del Estado de Colima (COPLADECOL) y del CPSP, es decir y en congruencia con un analista local "…la participación social será sancionada por el gobierno y no al revés, como lo exige la auténtica democracia participativa. La contradicción es obvia…"

Por otra parte, la ley de partición ciudadana del estado de Colima, creada en el año 2000, establece las figuras de la democracia directa: iniciativa popular, plebiscito y referéndum, ninguna de las cuales se ha puesto en función debido a su inoperatividad, fue más fácil crear un en el 2002 un partido político en la entidad, la Alianza Democrática Colimense (ADC), que y pese a la profesionalización de varias organizaciones, encabezar la participación en alguna de estas figuras.

El resultado de las organizaciones elegidas para mostrar las tres rutas del desarrollo de la participación ciudadana en su modalidad convencional da cuenta de que la sociedad civil aún continúa organizándose, sin embargo encuentra a su paso ciertos obstáculos que impiden su propio proceso de construcción para favorecer el sentido de la comunidad. El intentar esbozar la participación al interior de las redes sociales indica que si bien son un espacio de encuentro y que logra generar identidad, aún sus resultados son escasos.

A pesar del desarrollo logrado en las últimas décadas para fortalecer a la sociedad civil y por ende a sus organizaciones y sus distintas formas de accionar, la sociedad continúa más localizada en el plano civil, planteando con ello de manera inconsciente un fundamentalismo social al sujetar su praxis a los marcos jurídicos, ocasionando con ello que muchas veces su manifestación aparezca como pasiva. La aparición de la participación en redes sociales en Internet indudablemente contribuirá a procesos de aprendizaje: los sujetos sociales insertos en la sociedad pueden salir del aislamiento; funciona como un sistema de comunicación más tolerante, en donde no importa el sexo, la edad, o la preferencia sexual; disminuyen los costos (económicos principalmente). No obstante esta idea de participación no fortalece la idea de lo colectivo sino del individualismo. El fatalismo que anuncio Sartori queda abierto, es decir la posibilidad de que el uso de internet pueda desembocar en la vida inútil, en un modo de vivir que consista sólo en matar el tiempo.

Bibliografía

Bobbio, Norberto (1998), Estado, gobierno y sociedad, FCE, México.

Cohen, Jean L. y Andrew Arato (2000), Sociedad civil y teoría política, FCE, México.

Habermas, Jüngen (1998), Facticidad y validez, Trotta, Madrid.

Hegel, G. W. F. (1990), Enciclopedia de las ciencias filosóficas, Porrúa, México.

Keane, John (2008), La sociedad civil global y el gobierno del mundo, Hacer editorial, Barcelona.

Maldonado, Carlos (2002), Filosofía de la sociedad civil, Siglo del Hombre Editores, Colombia.

Olvera, Alberto J. (2000) Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico, Documentos de discusión sobre el tercer sector, El Colegio Mexiquense, México.

Rivera, L. (1998) "El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social. ¿Qué significa participar". *Revista Sociedad Civil*, núm. 7, vol. III, México: DEMOS. Pp. 10-43.

Romero Ortiz, María Elena (et. al) (2007), Sociedad civil y reforma de Estado en Japón: Un espacio para la acción, Universidad de Colima-Japan Foundation, México.

Sartori, Giovanni (1998), Homo videns. La sociedad teledirigida, Taurus, México.

SEGOB (2002), Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática, SEGOB-IFE-Porrúa, México.

Villareal, René (1998), Hacia una Nueva Economía de Mercado: Institucional y participativa, Editorial Castillo, México.

Documentos

El Estado de Colima, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional, Ley de participación ciudadana del Estado de Colima, disponible en http://www.congresocol.gob.mx/frm_legislacion.html

El Estado de Colima, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional, Ley de planeación para el Desarrollo del Estado de Colima, disponible en http://www.congresocol.gob.mx/leyes/ley-planeacion-desarrollo.htm

Gobierno del Estado de Colima (1992), Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997, Gobierno del Estado de Colima, Colima, México.

Mesa 8: Contribución ciudadana al fortalecimiento de la democracia

Democracia Contestataria:
La opción Republicana para la participación ciudadana de la Sociedad Civil en México

Nadia Lizette Orozco Díaz

Resumen

A lo largo de esta investigación, se discute la perspectiva teórica del Republicanismo Cívico para comprender la importancia de la participación ciudadana para la democracia, y para los procesos de de decisiones públicas. Posteriormente, se realiza un análisis de la participación y la Sociedad Civil a nivel conceptual, para después señalar sus características y limitaciones en el desarrollo de la democracia en México. Seguidamente, se describe el concepto de Democracia Contestataria, que es definido como un procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden apelar a decisiones y acciones de gobierno cuando perciben que éstas han sido tomadas de manera arbitraria. Este proceso se ilustra en el caso de los Presupuestos Participativos en Porto Alegre, Brasil, para, finalmente, y de manera general, detallar los rasgos fundamentales que este proceso debería tener para ser aplicable en México.

Palabras clave: Participación Ciudadana, Sociedad Civil, Republicanismo Cívico, Democracia Contestataria.

1. Introducción

En los últimos cuarenta años el proceso de transición democrática en México se ha cimentado en una serie de reformas legales confinadas principalmente a la legislación electoral. Esto estaba orientado a abrir espacios de poder para sectores de la oposición de manera que se prevendría la radicalización de movimientos sociales, pero repercutió en la restricción de la democracia y la participación ciudadana al momento electoral. La Sociedad Civil ha visto reducido su papel a un grupo de organizaciones con metas limitadas y poco involucramiento en la toma de decisiones públicas. Aunque la Sociedad Civil ha reconocido las ventajas de institucionalizar sus intereses en estas organizaciones –como la durabilidad, el prestigio social y el logro de ciertas metas –, ha fallado en consolidarse como un actor de poder en el sistema político mexicano. Para mejorar la calidad de la democracia, la Sociedad Civil debe reclamar un rol protagónico en el proceso de decisión política.

A lo largo de esta investigación, discutiré primero el enfoque teórico del Republicanismo Cívico para

comprender la importancia de la participación ciudadana para la democracia, y para los procesos de política pública. Este enfoque nos permitirá contrastar los dos acercamientos vigentes en la Teoría de la Democracia: el elitista, que enfatiza la interacción y funcionamiento de la representación, los procesos electorales y la democracia y por tanto propugna por la participación ciudadana indirecta; y el participativo, que hace hincapié en la participación e involucramiento directo de los ciudadanos en los procesos públicos y el aprendizaje de valores y hábitos democráticos. El Republicanismo Cívico, al no ser hostil a estos dos enfoques teóricos, nos propone que sin importar el tipo de participación, directa o indirecta, es fundamental que esta se oriente a prevenir la intervención dominadora de terceros sobre las acciones y decisiones de los ciudadanos en el espacio público-político.

Posteriormente, el concepto de Sociedad Civil será analizado como una entidad espacio-temporal que da a los ciudadanos la oportunidad de involucrarse en el sistema político. Sin discutir sus orígenes más lejanos, me limitaré a señalar su emergencia en las sociedades de Europa Oriental y América Latina en la década de 1990, y resaltaré el rol que jugó en las transiciones a la democracia en estas regiones. Esto dará pie para indicar las características y limitaciones de la participación política y la Sociedad Civil en el posterior desarrollo de la democracia en México.

Seguidamente, describiremos el concepto de Democracia Contestataria, que es definido como un procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden apelar a decisiones y acciones de gobierno cuando perciben que éstas han sido tomadas de manera arbitraria. La Democracia Contestataria parte de la idea republicana de que la libertad, el concepto fundante de todo sistema democrático, es la no-dominación, entendida como el hecho de que los ciudadanos, en lo individual y en lo colectivo, puedan tomar decisiones y emprender acciones sin que exista un agente –público, privado o en la misma sociedad civil–, que ejerza un poder interventor y arbitrario que les impida llevarlas a cabo. Para ilustrar cómo sería un proceso de Democracia Contestataria, discutiré el caso de los Presupuestos Participativos en Porto Alegre, Brasil, y sin adentrarme en detalles técnicos resaltaré cómo podría funcionar, y de hecho funciona, un proceso de esta naturaleza. En la parte final y de manera general, detallaré los rasgos fundamentales que este proceso debería tener para ser aplicable en México.

2. Republicanismo Cívico

La Democracia Moderna en tanto objeto de estudio ha sido tema de importantes debates teóricos, especialmente desde la ciencia política. Se trata de un vocablo polisémico, que usualmente describe una particular forma de gobierno en la cual el poder soberano de un Estado Nacional es ejercido por el pueblo a través de la participación ciudadana o participación política. Desde la teoría política, ha habido dos corrientes generales para aproximarse a la democracia a partir de la obra de Schumpeter,

“Capitalismo, socialismo y democracia”, y estas son: la corriente elitista, que apuesta a la representatividad como principio rector, y la corriente participativa, que se enfoca en distintos medios de democracia directa (Orozco 2009).

Desde la filosofía política contemporánea, la discusión se ha centrado en los valores generales de la democracia, y el origen del debate se encuentra en la obra de Alexis De Tocqueville, “Democracia en América”. Las observaciones de este filósofo francés sobre la forma de vida y gobierno en los recién formados Estados Unidos han tenido al menos dos interpretaciones dentro de la filosofía que permanecen hasta este momento: la corriente identificada como Liberal, que coloca al centro de la jerarquía de valores a la libertad y a partir de ella comprende el edificio político, social y cultural de las sociedades democráticas, enalteciendo la individualidad, racionalidad y capacidad de decisión de los ciudadanos (Rawls 2007). Una segunda aproximación es la Comunitarista, que parte del principio de igualdad y se centra en la determinación cultural y social de los individuos, lo cual da forma a sus interpretaciones del mundo y elecciones dentro del sistema democrático (Taylor 2007). En todo caso, ambas aproximaciones pueden ser asumidas como dentro de la Tradición Liberal, en virtud de su comprensión de la libertad como no-interferencia (Pettit 1999).

2.1 Libertad como no-dominación

El análisis paradigmático que actualmente nos permite comprender la libertad es el ensayo de 1958 de Isaiah Berlin "Dos conceptos de libertad", en donde Berlin distingue la libertad negativa de la libertad positiva. En sentido negativo, la libertad se refiere a la posibilidad de que una persona elija y actúe sin que sus elecciones sufran de la intervención de un tercero. La libertad positiva se comprende como la libertad para realizar las capacidades humanas, entendidas en el más amplio sentido posible (Berlin 1998). La democracia como forma de gobierno parte de un principio de defensa de la libertad negativa, y a partir de ésta, la obra de Alexis De Tocqueville también es seminal para una discusión sobre la democracia pero desde una perspectiva que, pese a permanecer de manera marginal en algunos pensadores como Hannah Arendt y Quentin Skinner, ha tomado gran fuerza a partir de la brecha que separa las interpretaciones Liberales de las Comunitaristas (Lovett 2006). Esta perspectiva es conocida como Republicanismo Cívico, y es la que se aborda en la presente investigación. El Republicanismo Cívico es, en términos generales, una propuesta filosófica que supone a la libertad como valor central, pero la interpretación de este término es radicalmente distinta del Liberalismo y del Comunitarismo tradicionales[i].

El sentido que se le da a la libertad negativa desde la perspectiva Republicana, es el de no-dominación, mientras que, como vimos, la interpretación tradicional lo comprende más bien como no-intervención o

no-interferencia. Como puede verse, las posturas son radicalmente distintas. Mientras que los Liberales Tradicionales se oponen de forma tajante a cualquier intervención por parte del estado (Nozick 1988), o se oponen a una intervención del estado que atente contra las identidad culturales de los grupos (Taylor 2007)(Patten 1996), los Republicanos aceptarán una intervención estatal siempre que esté orientada a aminorar condiciones de dominación que sufran los individuos o los grupos. En este sentido, la libertad republicana puede entenderse como independencia, y es una condición estructural, más que un producto contingente de las estructuras que existen entre individuos y grupos (Lovett 2006).

¿En qué sentido la libertad como no-dominación es estructural y en qué sentido la libertad como no-intervención es contingente? La libertad como no-dominación es estructural porque depende de las relaciones sociales que originan el arreglo institucional que les da forma y norma. Por el contrario, la libertad como no-intervención es contingente, porque depende del arreglo institucional para que las acciones y decisiones que los individuos toman sean verdaderamente libres. La libertad republicana requiere solamente de la ausencia de dependencia en un poder arbitrario o de dominación, y en este sentido "uno no es libre o no libre, sino más o menos libre dependiendo de la no dominación de la que uno disfruta" (Lovett 2006). Para los Liberales Tradicionales, en cambio, la libertad es un juego del todo o nada y se supone como anterior a la aparición de la sociedad.

2.2. Preocupaciones del Republicanismo Cívico

A partir de esta interpretación de la libertad, podemos encontrar en la Tradición Republicana una serie de temas centrales que siguen a discusión, así como un patrón común que los autores siguen para abordarlos. Este patrón común consiste en revisitar autores que han sido identificados como interesados en, o pertenecientes a, repúblicas consideradas modélicas, y a la luz de sus ideas político-filosóficas se interpreta la situación presente para comprender mejor las preocupaciones Republicanas. Estas últimas incluyen: la diferencia entre un régimen republicano en contraposición a un régimen monárquico, la virtud cívica, la diferenciación entre las esferas pública, privada y social, y la participación política.

El semillero de ideas político-filosóficas de los autores republicanos es especialmente, pero no exclusivamente, Aristóteles, Maquiavelo y Alexis De Tocqueville. El Republicanismo se encuentra históricamente en las experiencias de las polis griegas, en las ciudades-estado italianas del Renacimiento, y en las ex colonias Británicas que formarían Estados Unidos tras la Independencia (Pettit 2003). Estas experiencias, que sus autores plasmaron en obras como “La Política”, “Los Discursos de Tito Livio”, o la ya mencionada “Democracia en América”, son las fuentes de las que los autores contemporáneos como Quentin Skinner, Hannah Arendt, John Pocock y Philip Pettit nutren sus investigaciones sobre el Republicanismo.

Este origen sugiere, además, que no es casual que exista un nexo fundamental entre el Republicanismo y la democracia. Si bien es claro que el gran abanico de interpretaciones a las que el Liberalismo Tradicional puede someterse no necesariamente culminan en una propuesta democrática (Gaus 2007) (Berlin 1998), el Republicanismo es democrático por necesidad. Esto se refleja, además, en su preocupación por la virtud cívica y la participación política, ambas indispensables para el desarrollo de un régimen democrático, si bien estos dos aspectos son aproximados de maneras muy distintas por los autores. Pese a las distintas interpretaciones, los Republicanos en general estiman que la virtud cívica y la participación política son fundamentales para llevar una vida buena, en el sentido más amplio posible (Lovett 2006).

El Republicanismo Cívico Contemporáneo otorga a la participación política y a la virtud cívica un valor instrumental (Patten 1996). En este sentido, se comprende que estos dos bienes serán las herramientas para prevenir, evitar y controlar la dominación de unos grupos o personas sobre otros, y de esta manera, los intereses privados o personales podrán perseguirse libremente, sin que necesariamente se sacrifiquen frente al interés general. En todo caso, al ser una aproximación filosófica que se reconoce como "en desarrollo", uno de sus retos es justamente resolver la tensión entre la esfera privada y esfera pública (Lovett 2006).

3. Democracia y Participación

3.1. Participación Política o Ciudadana

Un concepto central para comprender la Democracia en su forma moderna es el de participación política o ciudadana, misma que se reconoce como el elemento central de todo el sistema político. Ésta se entiende de manera amplia como "las situaciones en las cuales el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política"(Sani 1998, 1137). La participación política es uno de los aspectos que se piensa es importante para la salud de un régimen democrático, en tanto que se trata de la manera en la cual las personas habrán de involucrarse en lo público para dar forma al interés general, mismo que es importante para dar la cualidad de virtuoso al gobierno. Como nos recuerda Aristóteles: "Cuando el dueño único, o la minoría, o la mayoría, gobiernan consultando el interés general, la constitución es pura necesariamente; cuando gobiernan en su propio interés, sea el de uno sólo, el de la minoría, sea el de la multitud, la constitución se desvía del camino trazado por su fin…" (Aristóteles 1962, 91). La meta fundamental de la tradición filosófica política se ha centrado, desde este pensador seminal, en la necesidad de descubrir cuál es el interés general para que, en función de éste, se ejerza el poder y las funciones de gobierno. Pero también hay que preguntarse: ¿Cómo es que la participación política está ligada a la democracia?

Es de nueva cuenta Aristóteles quien nos da luces al respecto: "…el rasgo eminentemente distintivo del verdadero ciudadano es el goce de las funciones de juez y magistrado… es ciudadano el individuo que puede tener en la asamblea pública y en el tribunal voz deliberante, cualquiera que sea, por otra parte, el Estado de que es miembro" (Aristóteles 1962, 80). El vínculo entre la participación política y la democracia viene dado por la ciudadanía. La ciudadanía es la cualidad de un individuo que le permite reconocerse, y ser reconocido por otros, para participar en el sistema político. A partir de la interpretación que el Siglo de las Luces hará de los derechos naturales, la noción de ciudadanía se asociará a la democracia en términos de los derechos y deberes que tiene el hombre dentro de un Estado Nacional, y que deben estar contenidos en un ordenamiento jurídico que los garantice, teniendo como los más importantes los derechos políticos a votar, ser electo, asociarse para la acción política y la libertad de prensa y expresión (Sartori 1997).

Es lógico suponer que el ejercicio de la ciudadanía no depende únicamente de los derechos y obligaciones que el ordenamiento jurídico garantiza; tampoco de los procedimientos electorales que, a grandes rasgos, "establecen quién gobernará, pero no señalan el contenido que tendrá ese gobierno" (Sartori 1997, 55). La cuestión de fondo tiene que ver con el grado de legitimidad que ese gobierno gozará en términos generales. Desde la Tradición Liberal, tanto de izquierda como de derecha, se asume que un cierto grado de representatividad o de democracia directa pueden resolver el problema. Sin embargo, estas soluciones continúan centradas en las instituciones del gobierno desde la perspectiva de que, por sí mismas, generarán las condiciones necesarias para salvaguardar la legitimidad del gobierno, y por ende, sus instituciones protegerán los derechos innatos de las personas (Orozco 2009), lo cual, sobra decir, no siempre ocurre.

3.2. Sociedad Civil

Nuestro actual concepto de Sociedad Civil es una idea que aglutina una serie de fenómenos en los cuales ocurre la asociación de personas y grupos de personas que buscan defender, impulsar o reivindicar sus intereses y derechos privados a través de espacios públicos. Dentro de la democracia moderna, los fenómenos que agrupa este concepto, que emergió en las sociedades de Europa Oriental y América Latina en los últimos veinte o treinta años, incluye a las organizaciones no gubernamentales, los movimientos sociales, y la opinión pública, entre otros.

La Sociedad Civil tiene dos características fundamentales. Por una parte, se trata de un espacio mental que se ubica en los límites de lo público –aquél espacio de todos en donde convergemos como seres sociales, y que típicamente es custodiado por el Estado–, y el espacio de nuestra vida privada. Esta diferenciación, en los Estados autoritarios o militarizados, no existe: la vida privada se vuelve un

asunto público cuando no existe la garantía de las libertades básicas de asociación, pensamiento y expresión, libertades que son apropiadas y controladas por el Estado. Por esta invasión a la vida privada, el reclamo de la Sociedad Civil en Europa Oriental y América Latina en las últimas décadas del siglo XX, era de recuperación del espacio privado, reivindicando al mismo tiempo el espacio público, dimensionándolo y dejándole su muy propio y particular cariz de ser el espacio común que construimos entre todos.

La segunda característica importante de la Sociedad Civil es su cualidad temporal. Se constituye en un momento en el que los intereses de personas privadas convergen para manifestarse en el espacio público. Como tal, la Sociedad Civil no está permanentemente comprometida con la defensa de estos intereses todo el tiempo. Esto es evidente por cuanto la Sociedad Civil está integrada por seres humanos que, sumergidos en la lógica de las sociedades modernas, tienen que administrar su tiempo entre distintos roles sociales, tanto públicos como privados. Empero, existen distintos mecanismos para su institucionalización, como las organizaciones no gubernamentales (OSC) por ejemplo. Esta institucionalización ofrece la garantía de que la defensa de esos intereses privados va a ser posible de manera más efectiva, con cierto grado de prestigio y representatividad y constituyéndose en un actor social y político frente al sistema democrático.

La Sociedad Civil es, pues, el momento en el cual el ciudadano puede converger con otros e impulsar un interés común frente a las autoridades legítima y/o legalmente constituidas, en espacios públicos como lo son: las plazas, las calles, las instituciones públicas, o los medios de comunicación, entre otros. En el nivel del sistema político, al aceptar al Estado como el interlocutor de sus demandas, la Sociedad Civil le ofrece legitimidad; al establecer mecanismos de diálogo e intercambio, funciona como un control efectivo de rendición de cuentas, y como auxilio en la priorización de intereses en la elaboración de políticas públicas, programas de gobierno, legislación, etcétera. En el nivel del individuo, involucra al ciudadano en la participación más allá del momento electoral, y le sirve como aprendizaje y apropiación de la democracia como forma de vida.

3.3. Participación y Sociedad Civil en México

Después de los disturbios sociales que el estado mexicano sufrió con sectores de de la clase media que no estaban aglutinados en sindicatos o en sectores del partido hegemónico, se hizo evidente que un cambio en la manera en la cual se desarrollaba la vida política era inminente. El cambio se centró fundamentalmente en los procesos y procedimientos que involucraban a los partidos de oposición. Las reformas electorales pretendían la ampliación del ámbito de participación política de estos sectores "problema", a través del fortalecimiento de los partidos políticos de oposición, siguiendo la lógica de

prevenir que la disidencia política contemplara la resistencia por la vía armada.

El fortalecimiento de la oposición significó para estos partidos políticos una oportunidad extraordinaria para integrarse de manera efectiva a los procesos de toma de decisiones (Lujambio 2000, 21-42). Casi dos décadas después, esta apertura dio pie para el gran cisma del priismo y la creación del Instituto Federal Electoral, de manera que las elecciones locales y federales se convirtieron en un proceso confiable, ciudadano, en el cual se garantizaban el respeto al voto, al proceso y al resultado, al menos en esos momentos de la vida institucional del país.

Este cambio trajo muchas ventajas: la vida pública, al dejar de estar dominada por sectores que el partido hegemónico controlaba tradicionalmente, permitió la manifestación de discursos alternativos. Asimismo, la alternancia en gobiernos locales, estatales y federal estimuló a la ciudadanía, involucrándola en el proceso electoral. Por último, la credibilidad de la democracia en institucionalizada en el proceso electoral se vio fortalecida gracias las nuevas reglas y procedimientos que le dan un valor efectivo al voto. En México en particular, la atención en la participación política se ha centrado de manera casi exclusiva en las cuestiones procedimentales que favorecen que los ciudadanos ejerzan la ciudadanía en términos electorales, especialmente desde las últimas décadas del siglo XX. De manera significativa, organizaciones internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo señalan que los elementos para considerar que un régimen es verdaderamente democrático son: el respeto generalizado del derecho al voto de los ciudadanos; elecciones llevadas a cabo en condiciones de limpieza, libertad y transparencia; y que la mayor parte de los cargos públicos sean electivos y, por extensión, sujetos a un proceso de rendición de cuentas (PNUD 2004). Pero en México, los resultados electorales de los últimos años registran una participación política electoral con una tendencia a la baja: mientras que en 2000 fue de 63.97 por ciento, en 2006 bajó al 58.55 por ciento (Instituto Federal Electoral 2010).

El problema fundamental es que se ha hecho tanto énfasis en la participación ciudadana por la vía partidista y legalista, que otras formas de participación han quedado relegadas. Sin no pocas críticas, como el movimiento del Voto Blanco de la elección federal de 2009, los partidos políticos se han convertido en la única vía de facto para acceder a puestos de elección popular, e incluso para involucrarse en la vida pública. Esta exclusividad ha tenido efectos perversos para los partidos políticos: de acuerdo con el reporte del Latinobarómetro, sólo el 17 por ciento de los mexicanos confía en los partidos políticos, y sólo el 33 por ciento los evalúa favorablemente; aunque sólo el 31 por ciento confía en el Congreso –en donde la vida de los partidos realmente se expresa–, la mitad de los mexicanos estima su trabajo y el 52 por ciento reconoce que éstos son necesarios para la vida

democrática. Lo más preocupante entre las cifras de este estudio es que el 79 por ciento de los mexicanos piensa que se gobierna para unos cuantos y no en beneficio de todo el pueblo, mientras que el 61 por ciento no estaría en contra de un gobierno no democrático, siempre y cuando éste se ocupe de resolver los problemas económicos (Latinobarómetro 2008).

Mucho se ha hablado en los últimos años de la crisis que, al parecer, enfrenta el Estado Mexicano frente a grades retos económicos, políticos, medioambientales, sociales, etcétera. Sin eludir la importancia que todos estos rubros tienen para la vida de millones de mexicanos, pensamos que la gran área de oportunidad para el país, que permea todos estos, y otros, escollos de la vida en nuestra sociedad, es justamente el aspecto de la participación ciudadana y la acción organizada de la Sociedad Civil.

En nuestro país, la Sociedad Civil ha estado activa en momentos clave de la vida nacional actual: las grandes movilizaciones en la campaña de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988; el gran movimiento de opinión pública dur[ii]ante el levantamiento zapatista en 1994; la gran marcha contra la inseguridad de 2004; incluso el movimiento del voto blanco en las elecciones federales de 2009. Sin embargo, algo que destaca en estas expresiones de la Sociedad Civil es su falta de sistematicidad: salvo en el reciente caso de los movimientos interesados en el tema de la seguridad pública, la Sociedad Civil se ha quedado al margen de los procesos de toma de decisión.

Como señalamos más arriba, la forma en la cual los movimientos y las expresiones de la Sociedad Civil alcanzan cierto grado de institucionalización y permanencia, es a través de organizaciones (OSC). Sin embargo, dos de los más importantes desafíos a los que se enfrentan son:

1. Las organizaciones fallan al reconocer en el gobierno un interlocutor válido, y las más de las veces lo señalan como un obstáculo para la consecución de sus metas (Ortega 2009). A su vez, los gobiernos, en especial a nivel local, ven en las organizaciones un problema secundario que hay que administrar, más que una fuente de información especializada que puede ayudarle a resolver problemas de primera mano.
2. Las OSC no se reconocen como actores de poder dentro del sistema político (Andrade 2009): al no ser capaces de este esfuerzo, rara vez se plantean dentro de sus objetivos el incidir de alguna manera en las decisiones políticas. Este no reconocimiento de sus posibilidades de influencia hace que sus objetivos suelan ser cortoplacistas y muy centrados en lograr cosas concretas que no tienen impacto en el largo plazo.

¿Cómo revertir esta tendencia? Para ampliar el alcance de la participación ciudadana de la Sociedad Civil en el espacio público-político, es necesario que desde ellas y desde las instituciones del Estado se

establezca un planteamiento claro, viable y de largo plazo. En seguida, explicaremos la opción Republicana, misma que nos lleva, en definitiva, a la profundización de la democracia en México.

4. Democracia Contestataria

La cuestión de la participación política es central para la perspectiva Republicana, porque ésta se basa no sólo en una interpretación de la libertad como no-dominación, sino que comprende que la libertad, la justicia, la ley o la igualdad son productos sociales. Al existir en el espacio público, que es el espacio que surge entre nosotros, su significado es intersubjetivo, y requiere del reconocimiento mutuo en una comunidad de iguales (Pettit 1999), y por iguales se significa que todos los miembros tienen la posibilidad de participar del espacio público.

Uno de los grandes problemas de las democracias modernas es que los ciudadanos no se involucran en lo público-político porque la dinámica de las sociedades posindustriales favorece el aislamiento y el individualismo frente a lo comunitario (Morin 2002). Parece claro que "los ciudadanos no se involucran más allá del proceso electoral porque no les interesa" (Orozco 2009, 61), y muchas veces ni siquiera participan en las elecciones porque pareciera que todo el entramado institucional está diseñado para desincentivar la participación política. Si bien las instituciones, o la legislación que les da forma, no pueden obligarnos a ser justos, libres o iguales, como pretende la Tradición Liberal, lo que sí es posible crear es instituciones justas, equitativas o libres desde una interpretación republicana de la libertad, y estas son en parte el resultado de la participación política.

Ya hemos dicho que para el Republicanismo, la libertad se entiende como no-dominación. El punto central de la propuesta republicana es que las instituciones deben garantizar que no se ejercerá un poder arbitrario sobre los ciudadanos. De esta forma se asume "… que desde el punto de vista de la libertad como no dominación, siempre es mejor tener un arreglo en función del cual la posibilidad del gobierno de ser indiferente al interés común percibido de la gente ordinaria es reducido o removido" (Pettit 1999a, 172). Por supuesto, la referencia puede ser James Madison: el freno primordial para la arbitrariedad del poder es el pueblo, que a través de la participación política es capaz de forzar al gobierno a reducir, si no es que remover del todo, la arbitrariedad (Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay 2001, 220). A esta alternativa algunos republicanos le llaman Democracia Contestataria, y consiste en tener los mecanismos para que la gente cuestione las decisiones políticas. En términos generales, se trata de "un procedimiento que permita a la gente, no necesariamente vetar las decisiones públicas en función de sus intereses percibidos y reconocidos, sino cuestionarlas con base en ese interés y desatar una revisión; en particular, una revisión en un foro que ellos y otros pueden aceptar como una corte de apelación imparcial: como un foro en que intereses relevantes están

tomados igualmente en cuenta y sólo las decisiones imparciales son apoyadas" (Pettit 1999a, 179). Tener este tipo de procedimientos es posible en la realidad, como ilustraremos brevemente con el ejemplo de los Presupuestos Participativos, atendiendo el caso paradigmático de Porto Alegre, Brasil.

4.1. Presupuestos Participativos en Porto Alegre, Brasil

En este país suramericano, la célula más pequeña del gobierno es el municipio. El gobierno municipal está encargado de proveer ciertos servicios y de recaudar impuestos, y recibe ayudas presupuestarias de los otros niveles de gobierno. La centralización ha sido la norma en muchos países de América Latina, y Brasil no ha sido la excepción, por lo que los gobiernos municipales con frecuencia no reciben la atención y el crédito que se merecen, al constituir el nivel de gobierno que se encuentra más cercano a la población. Más aún, el descrédito del gobierno municipal en el caso que nos ocupa, venía incrementado porque sus decisiones presupuestarias eran totalmente arbitrarias, basadas en una programación "a puerta cerrada" que no consideraba el interés general percibido de los habitantes del municipio (Utzig 1996).

Un nuevo gobierno municipal, encabezado por Olívio Dutra del Partido Laborista, asumió el poder del municipio en 1989, y decidió tomar un rumbo distinto para la conducción de los asuntos públicos. A través de un procedimiento que llamó Presupuesto Participativo, el gobierno municipal logró involucrar a la comunidad para decidir en conjunto las prioridades presupuestales, y ejercer sus funciones en razón de los intereses generales percibidos de la comunidad. Las líneas generales de funcionamiento del programa son (Utzig 1996):

1. **Temas, rubros y niveles en los que se involucra a la población**: la ciudadanía manifiesta sus principales necesidades y sobre esos rubros se organiza temática y regionalmente el presupuesto. Todo el presupuesto está a discusión y todos los temas pueden estar sobre la mesa de debate.
2. **Forma de organización**: El gobierno organiza comités de participación zonales, ya que las municipalidades presentan diferencias en sus prioridades. Se determinó que las necesidades son variables dentro de los barrios de una misma ciudad, y se adaptó la forma de consulta según esta realidad.
3. **Participación de la ciudadanía en la elaboración del presupuesto**: Anualmente, se realiza una evaluación abierta para determinar en qué se gastó, qué falta por hacer, se reciben quejas y sugerencias y se plantean las prioridades presupuestarias para el siguiente año.
4. **Mecanismos de participación**: Asambleas, consultas y debates.
5. **Instancias que se encargan de la elaboración del presupuesto**: Luego de las discusiones abiertas, se instituye un "Foro de los Delegados Regionales y de los Delegados para cuestiones temáticas" y

el Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto, en donde encuentran representación gobierno y representantes populares y regionales.

Pese a que los primeros años del Presupuesto Participativo se enfrentaron a la poca participación, eventualmente esta tendencia fue revertida: "A partir de 1991, el Presupuesto Participativo se convirtió en un proceso masivo y emocionante que empezó a movilizar a las comunidades de todos los barrios. En 1994, por ejemplo, más de 11.000 personas, y en 1995, más de 14.000 acudieron a los encuentros y asambleas regionales dirigidas y coordinadas por el Ayuntamiento. Si añadimos a este número de personas la enorme cantidad de asociaciones locales y organizaciones populares participantes, tendríamos más de 100.000 personas ligadas de alguna manera a la elaboración del Presupuesto de la ciudad. Además de esto, cerca de mil entidades y asociaciones se han inscrito para participar en este Presupuesto" (Utzig 1996).

La experiencia de Porto Alegre muestra que la Democracia Contestataria, planteada por el Republicanismo, es no sólo viable, sino sustentable y además, genera externalidades positivas. En este caso, podemos apreciar que los ciudadanos y las organizaciones de Porto Alegre reconocen que su participación sirve a sus intereses generales percibidos, y están dispuestos a invertir tiempo y energía en un proceso de participación política que les genera beneficios. Por otra parte, vemos que esta forma de elaborar el presupuesto, y de ejercer el poder desde el gobierno, centra la atención en la simbiosis que existe entre la ciudadanía y el Estado, y maximiza la libertad como no-dominación al limitar, o remover, las decisiones públicas arbitrarias.

Habrá aun otra objeción que se puede presentar a la Democracia Contestataria: ¿Cómo podemos asegurarnos de que la ciudadanía sabe cuál es su interés general y que efectivamente va a defenderlo? La objeción parece proveniente de la interpretación platónica de que la Verdad, que en este caso se encuentra en el interés general, no la conoce todo el mundo, sea por falta de preparación académica, por una mala formación educativa, por que se asume que la miseria y la pobreza tienen de suyo una miseria y pobreza intelectual, y otros prejuicios similares. Viene a la mente la triste y célebre frase de Porfirio Díaz: "He esperado pacientemente porque llegue el día en que el pueblo de la República Mexicana esté preparado para escoger y cambiar sus gobernantes en cada elección, sin peligro de revoluciones armadas, sin lesionar el crédito nacional y sin interferir con el progreso del país" (Del Campo 1963). La pregunta con la que responderíamos desde el Republicanismo, teniendo en mente lo previamente dicho sobre los prejuicios y la filosofía, es la siguiente: ¿Qué nos hace pensar que la ciudadanía no lo sabe? ¿O que es incapaz de aprenderlo sobre la marcha?

5. Democracia Contestataria: una propuesta de aplicación para el caso mexicano

Recapitulando, hemos visto que los grandes problemas a los que se enfrentan las modernas democracias occidentalizadas se deben en parte a la interpretación de la libertad como no-interferencia, misma que está en su base institucional. A partir de la comprensión de la libertad republicana, hemos mostrado que una interpretación distinta es posible, y que además ofrece nuevas rutas para solucionar muchos de los apremiantes problemas a los que se enfrenta la democracia en México.

Una de estas soluciones es la Democracia Contestataria, misma que hemos ilustrado con el caso de los Presupuestos Participativos en Porto Alegre, Brasil. ¿Es posible que a partir de este ejemplo generemos una propuesta general para la participación política de la Sociedad Civil? Pensamos que sí, y a continuación explicaremos a grandes rasgos el aspecto general que la Democracia Contestataria debería tener para ser aplicable en el caso mexicano.

5.1. Aspectos Generales de la Propuesta

Un proceso de Democracia Contestataria en México debería contemplar los siguientes puntos de acción:

1. Tema de interés: como sabemos, la Sociedad Civil y sus organizaciones tienen áreas de interés tan diversas como diversos son los problemas que aquejan al país. A pesar de que sus intereses pueden converger, sus visiones y métodos para lograr sus metas pueden ser tan diversos que incluso se observen entre ellas como organizaciones rivales. Es necesario reconocer que es en la convergencia de intereses en donde las OSC pueden encontrar puntos en común y aglutinarse para ejercer poder político frente a las instituciones del Estado. Su mayor fortaleza consiste en ser instancias que poseen un conocimiento cercano y específico del tema, y pueden representar una ventaja en cuanto a esta información y su manejo frente a la burocracia gubernamental.
2. Diagnóstico: Una vez que se han identificado los temas y los puntos de interés, se hace necesario establecer criterios para decidir quién debe involucrarse, de acuerdo a las particularidades de cada caso. ¿Qué es lo que las OSC van a contestar? ¿Es alguna legislación? ¿Es un procedimiento? ¿Es un cambio en la política pública? Este proceso de diagnóstico puede llevar a las OSC a involucrar a otros actores, como el académico, el económico o inclusive los partidos políticos, para tener una visión más rica de una realidad compleja[iii].
3. Mecanismo de Participación: Es claro que al tratarse de una cuestión pública, en la que la autoridad última la tiene el Estado, es necesario involucrarlo y convocarlo a un proceso de diálogo. El mismo debe tener las características ya mencionadas arriba: ser un foro imparcial en donde sea posible cuestionar y revisar las decisiones gubernamentales, y el que a través del diálogo y el

consenso. El compromiso de ambas partes debe ser el de acatar la decisión tomada en consenso, por lo que se hace indispensable tener una propuesta de solución a una problemática concreta.

4. Seguimiento y evaluación: Es innegable que a partir de este proceso, las OSC y el gobierno deben hacerse responsables de las decisiones tomadas. Cada actor del proceso debe hacer su parte en la implementación de las medidas, en la vigilancia y en los procedimientos que se desarrollen, así como estar consciente de que toda decisión pública, en virtud del mismo principio de libertad como no-dominación, debe estar sujeto a revisiones posteriores.

6. Conclusiones

Como hemos visto, la Democracia Contestataria ofrece una visión fresca y renovada de la democracia, y plantea alternativas nuevas al problema de la participación política de la Sociedad Civil. Sin duda, hay que resaltar que la clave para que todo el proceso funcione es, por una parte, la toma de consciencia de las organizaciones, que puede desatar su potencial como actores políticos fundamentales en la vida pública del país. Por otra parte, la voluntad del Estado y sus instituciones en tanto custodios del espacio público, se hace también de gran relevancia. La simbiosis entre Sociedad Civil y gobierno, es decir, la capacidad de crear sinergias y trabajar en conjunto resolviendo problemas concretos, se convierte en la piedra angular de la democracia a través de la participación política.

Debido a que la Democracia Contestataria tiene que ver con la cooperación y la interacción más que con la conformidad con, y obediencia a, la autoridad, nuestra investigación parece dejar claro que ningún actor social o político puede tener éxito en la mejora de la democracia trabajando aisladamente. La Democracia Contestataria es, por lo tanto, una estrategia con una visión global: una que puede ser concebida como política de estado, pero que debe tener su base en la aplicación local a través de los niveles más bajos de gobierno federal y local. Un segundo hallazgo relevante es que mientras la Sociedad Civil no logre reconocerse como un actor político, capaz de afectar y participar en el proceso de política pública, su acción será restringida a conseguir y perseguir metas limitadas, lo que repercutirá negativamente en la mejora de la calidad de la democracia en México.

7. Bibliografía

Andrade, Paola. «El ejercicio de influencia de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) sobre el proceso de formulación de políticas públicas en Colombia: estudio de caso.» VII Conferencia Regional América Latina y El Caribe del ISTR y el IX Seminario-Congreso Anual de Investigación del Tercer Sector. México: Tecnológico de Monterrey, 2009.

Arato, Andrew y Jean L. Cohen. Sociedad Civil y Teoría Política. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

Aristóteles. La Política. Madrid: Espasa-Calpe, 1962.

Berlin, Isaiah. «Dos conceptos de libertad.» En Cuatro ensayos sobre la libertad, de Isaiah Berlin, 215-280. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

Del Campo, Mario Julio. «Versión en línea de la entrevista realizada por James Creelman a Porfirio Díaz, publicada en la revista Pearson's Magazine en Marzo de 1908.» Entrevista Díaz-Creelman. 1963. http://www.bibliotecas.tv/zapata/bibliografia/indices/entrevista_diaz_creelman01.html (último acceso: 30 de Abril de 2010).

Fernández Santillán, José. El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica. México: Océano, 2003.

Gaus, Gerald. «Liberalism.» Stanford Encyclopedia of Philosophy. 10 de Septiembre de 2007. http://plato.stanford.edu/entries/liberalism/ (último acceso: Enero de 2010).

Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. El Federalista. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

Instituto Federal Electoral. «Instituto Federal Electoral.» Estadísticas y Resultados Electorales. 2010. http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_y_Resultados_Electorales (último acceso: 25 de Julio de 2010).

Latinobarómetro. Informe 2008. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2008.

Lovett, Frank. «Republicanism» Stanford Encyclopedia of Philosophy. 19 de Junio de 2006. http://plato.stanford.edu/entries/republicanism/ (último acceso: 4 de Marzo de 2010).

Lujambio, Alonso. El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana. México: Océano, 2000.

Morin, Edgar. Introducción a una política del hombre. Barcelona: Gedisa, 2002.

Nozick, Robert. Anarquía, Estado y Utopía. México: FCE, 1988.

Orozco, Nadia L. «Los alcances de la participación ciudadana en las políticas públicas.» En Décimo Certámen de Ensayo Político, de CEE-NL, 49-62. Monterrey: CEE-NL, 2009.

Ortega, Ana Rosa y Nadia L. Orozco. «La toma de decisiones éticas en contextos de alta complejidad: los casos de Almirante Brown (Argentina) y Gómez Palacio (México).» VII Conferencia Regional América Latina y El Caribe del ISTR y IX Seminario-Congreso Anual de Investigación del Tercer Sector. México: Tecnológico de Monterrey, 2009.

Patten, Alan. «The Republican Critique of Liberalism.» British Journal of Political Science, 1996: 25-44.

Pettit, Philip. «Republican freedom and contestatory democratization.» En Democracy's Value, de Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordon, 163-190. Cambridge: Cambridge University Press, 1999a.

—. «Republicanism.» Stanford Encyclopedia of Philosophy. 10 de Enero de 2003. http://plato.stanford.edu/archives/spr2003/entries/republicanism/ (último acceso: 3 de Abril de 2010).

—. Republicanismo. Una teoría sobre la libertad y el gobierno. Barcelona: Paidós, 1999.

PNUD. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Compendio Estadístico. Buenos Aires: Alfaguara, 2004.

Rawls, John. «Justicia como imparcialidad: política, no metafísica.» En Doce textos fundamentales de

la ética del siglo XX, de Carlos Gómez, 187-229. Madrid: Alianza Editorial, 2007.

Sani, Giacomo. «Participación Política.» En Diccionario de Política, de Norberto Bobbio, 1137-1140. México: Siglo XXI, 1998.

Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia? México: Nueva Imagen, 1997.

Taylor, Charles. «Horizontes Ineludibles.» En Doce textos fundamentales de la ética del siglo XX, de Carlos Gómez, 230-237. Madrid: Alianza Editorial, 2007 .

Utzig, J. E. «La experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil).» Ciudades para un futuro más sostenible. 1996. http://habitat.aq.upm.es/bpn/bp049.html (último acceso: 16 de Julio de 2009).

[i] Para fines del presente trabajo, no haré diferenciación entre Liberalismo y Comunitarismo, y me referiré a ambas corrientes como Liberalismo o Liberalismo Tradicional, aunque cabe señalar que si bien entre ellas hay diferencias, éstas son mínimas al contrastarse ambas con el Republicanismo Cívico.

[ii]

[iii] Para un ejemplo de este proceso, remito al lector al trabajo de Ortega y Orozco (2009) citado en la bibliografía y presentado en la VII Conferencia Regional de América Latina y El Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR)-IX Seminario□Congreso Anual de Investigación sobre el Tercer Sector.

Inclusión de la perspectiva de reducción de daños en la política de drogas en México. Estudio de un caso de contribución de la sociedad civil a la agenda pública.

Juan Machín

Manuel Velasco

Resumen

El gobierno mexicano ha definido su política de drogas, en gran medida, de manera subordinada de la política de Estados Unidos, en una búsqueda demagógica de legitimidad, al margen del conocimiento científico, la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), incluso de la ética. Como ejemplo de la incidencia de las OSC en las políticas públicas de drogas en México se presentan los resultados de una investigación acción sobre una experiencia que logró un avance fundamental con la publicación de la Norma oficial mexicana para la prevención, tratamiento y control de las adicciones. A partir de este estudio de caso, se evidencian algunas de las principales dificultades y la gran complejidad en la interacción e interlocución entre el gobierno mexicano y OSC para la discusión de la agenda pública de ciertas políticas. Se concluye con la revisión de algunas lecciones aprendidas para señalar posibles pistas para otros procesos.

Palabras clave: Organizaciones de la sociedad civil, Incidencia en Políticas Públicas, Drogas, Reducción de daños

Introducción

El gobierno de nuestro país, como la mayoría de los gobiernos de la región, ha definido su política de drogas, en gran medida, de manera subordinada de la política correspondiente del gobierno de Estados Unidos, y en una búsqueda demagógica de legitimidad, al margen del conocimiento científico, la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil, incluso de la ética (Machín: 2005). Sin embargo, desde 1995, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil mexicana ha venido desarrollando una propuesta denominada "reducción de daños y riesgos" (Machín et al: 2002. Machín: 2004), y ha llevado a cabo una estrategia sistemática de incidencia para que se modifique la política actual, basada en el paradigma denominado "guerra a las drogas", bautizado así por el presidente Nixon en los años setenta (Machín, Del Bosque, Velasco: 2002).

Esta estrategia de incidencia en la política de drogas mexicana, después de varios años, logró finalmente un avance fundamental con la publicación de la Norma oficial mexicana NOM-028-SSA2-2009, para la prevención, tratamiento y control de las adicciones. Así mismo, en una revista especializada en el tema, la experiencia de estas organizaciones mexicanas ha sido citada recientemente como una de las más significativas en la discusión sobre políticas de drogas en la región latinoamericana (Romaní: 2009).

Por lo anterior y dada la importancia teórica y práctica de contar con investigaciones sobre la contribución de la sociedad civil a la agenda pública, así como por la relevancia que ha tenido esta experiencia concreta de inclusión de la perspectiva de reducción de daños, el objetivo de la ponencia es presentar los resultados de una investigación acción sobre esta experiencia, como ejemplo de la incidencia de las OSC en las políticas públicas de drogas en México.

Después de una introducción a los elementos conceptuales clave (drogas, política de drogas, reducción de daños), a partir de un breve análisis de este estudio de caso, se evidencian algunas de las principales dificultades y la gran complejidad en la interacción e interlocución entre el gobierno mexicano y organizaciones de la sociedad civil para la discusión de la agenda pública de ciertas políticas, especialmente las de mayor trascendencia. Discusión que se da desde la definición misma de una situación como "problema de política pública", con todas las consideraciones asociadas a la pugna entre diversos actores involucrados (Montecinos: 2007).

Sin querer ser exhaustivos, se concluye con la revisión de algunas de las lecciones aprendidas de este proceso, para señalar posibles pistas para otros procesos.

1. ¿De qué hablamos, cuando hablamos de “las drogas”?

Las sustancias psicoactivas, denominadas fármacos por los griegos y actualmente más conocidas como drogas o narcóticos, fueron definidas por Galeno como aquellas que vencían al cuerpo (suscitando efectos orgánicos, anímicos o ambos, desproporcionados a la cantidad ingerida) en lugar de ser vencidas por él (es decir, ser simplemente asimiladas como alimento). Hipócrates diferenciaba fármaco de alimento por la capacidad del primero de modificar el “estado presente”, y del segundo de mantenerlo. Ambas definiciones son compatibles con la adoptada oficialmente por la Organización Mundial de la Salud: “toda sustancia que introducida en el organismo puede modificar una o más funciones de éste”. En este sentido, cuando se introduce en nuestro cuerpo (según sea el caso, de forma ingerida, inhalada, fumada, inyectada u otras) alcohol, café, chocolate, marihuana, aspirina, tabaco, mate, heroína, LSD, peyote, metadona, y un larguísimo etcétera, se están consumiendo, lo sepamos o no, sustancias psicoactivas. Sin embargo, hoy sabemos algo que ignoraba Galeno: el cuerpo humano mismo produce sus propias sustancias psicoactivas: estimulantes como la adrenalina y noradrenalina, depresoras como la serotonina y el ácido gamma-amino-butírico, opiáceos como las endorfinas, etc. Recientemente se ha encontrado que el cerebro incluso produce moléculas similares al tetrahidrocanabinol, principio activo de la marihuana.

La palabra griega para fármaco significa lo mismo remedio o medicina, que veneno, brebaje mágico o encantamiento, englobando así la ambivalencia y ambigüedad de las posibles transformaciones producidas por las sustancias piscoactivas. Hipócrates también nos habla de idéntica ambivalencia en los alimentos, al señalar que tanto los fármacos como los alimentos tienen efectos positivos o negativos benéficos: sólo la cantidad y calidad de ambos es la que distingue su acción como remedio o veneno, que produzcan dolores, enfermedades y muerte o, por el contrario, nutrición, crecimiento y salud.

Todas las culturas, hasta donde se sabe, han empleado substancias psicoactivas y la historia de su consumo es tan antigua y universal como la historia y prehistoria de la humanidad. Debido a la fuerza y variedad de efectos que producen las sustancias psicoactivas, podemos entender que las diferentes culturas comprendieron muy pronto la necesidad de construir mecanismos sociales de regulación y control de su uso. Por ejemplo, el consumo del *ixtac octli*, bebida fermentada del maguey (el pulque de la cultura mesoamericana), era estricta y exactamente controlado por todo un entramado cultural de sentidos, prácticas, normas, códigos, mitos, etc. integrado a una cosmovisión religiosa que regulaba tanto el comportamiento cotidiano como el relacionado a las situaciones extraordinarias. Así, por ejemplo, existía una distribución temporal codificada por los calendarios *tonalpohualli*, que preveía las

influencias cotidianas en ciclos de 260 días, y *xiuhpohualli*, en ciclos de 52 años, que les permitía prever el destino individual y que guiaba su conducta pública. De tal manera que, de acuerdo al primer calendario, existían diversas fiestas en que era perfectamente lícito beber pulque. Conforme al segundo calendario, los nacidos en la fecha *ome totchli*, dos conejo, ineluctablemente serían inclinados a beber pulque sin remedio: la fuerza de los cuatrocientos conejos, los incontables dioses del pulque, penetraba de forma tal a las personas que fatídicamente la embriaguez los poseería como destino. Al orden relacionado a la distribución temporal, hay que agregar el ordenamiento asociado a los diferentes grupos sociales: productores de pulque, guerreros, sacerdotes, ancianos, etc. Para cada grupo existían normas y pautas claras y precisas que determinaban la cantidad, la frecuencia con la que lo podían hacer, etc. Lo mismo que hemos dicho del pulque se puede decir, *mutatis mutandis*, de una gran cantidad de otros fármacos empleados, según sus propiedades particulares, como alucinógenos, euforizantes, embriagantes, estimulantes, somníferos, inductores de trance, delirió genos, etc. Por ejemplo, los *teonanácatl* ("Carne del Dios", hongos *Psilocybe mexicana*), el *peyote* (cactácea *Lophophora williamsii*), el *ololiuhqui* ("Cosa redonda", trepadora *Turbina corymbosa*), la "Hoja de la pastora" o *pipiltzintzintli* (*Salvia divinorum*), el botón del *siniquiche*, la semilla del *tlápatl* y el *toloache* o *tolohuaxíhuitl* ("yerba del diablo", diversas especies de *Daturas*), asociados muchos de ellos a *Xochipilli*, dios de las flores, la música, la poesía y los placeres, y que ilustra nuestros billetes de 100 pesos en pleno trance psicoactivo. Como muchas de estas sustancias psicoactivas son la base de rituales chamánicos, a los fármacos se les ha denominado entéogenos, es decir, que engendran a Dios en el interior, y, también, encaósgenos, es decir, productores de un Caos interior: fuentes de confusión o claridad, energía o paz, accesos a formas distintas de conocimiento, cielo al mismo tiempo que infierno, medios de purificación y contaminación, creadores de orden y desorden, dadores de vida y muerte.

Pero no se debe pensar que el uso de fármacos con fines rituales es cosa del pasado, por el contrario, pervive en muchos ritos como la peregrinación a Viricota, las curaciones mazatecas, la misma eucaristía cristiana, múltiples manifestaciones juveniles cargadas de un fuerte sentido ritual (religioso o no), etcétera. Retomando su historia, podemos ver cómo el uso de sustancias psicoactivas se puede considerar como uno de los estilos de vida de una comunidad, es decir, contra lo que pareciera en muchos discursos, el uso de sustancias psicoactivas es parte de la normalidad de los sistemas sociales y no es en sí mismo totalmente eliminable de nuestras comunidades y que, por lo tanto, el tema más que de su erradicación (la utopía de construir "un mundo libre de drogas") es el de su control.

2. Terror y drogas: el nacimiento de las Políticas de “guerra a las drogas”

A pesar de su uso cultural generalizado, los fármacos se volvieron un territorio en disputa, a similitud de la sexualidad, de ejercicio del llamado, por Foucault, biopoder, y, tras la conjunción de diversos factores sociales, políticos, culturales y económicos, se experimentó en el siglo XX una reducción y simplificación de la respuesta social ante ellos: transformando su uso lo mismo en pecados y vicios (conductas que implicaban problemas de carácter moral, controladas por las religiones), que enfermedades que había que curar (conductas que implicaban problemas de salud, controladas por la Medicina) y crímenes que había que perseguir (conductas que implicaban problemas legales, controladas por el Derecho). El control del uso de sustancias psicoactivas ha llegado a abarcar un amplísimo abanico de posibilidades, pero la mayoría basadas en una lógica represiva, punitiva, una lógica del terror, llegando a su expresión más extrema cuando se convierte en un política sistemática de guerra contra las drogas, convocada nada menos que por el presidente Nixon, quien -en pleno apogeo de la guerra de Vietnam- declara que “el abuso de drogas es el enemigo público número uno de América”, en consonancia con el puritanismo y las claras presiones del movimiento prohibicionista (Escohotado 1999: 606-610) y exportada e impuesta al resto del mundo en lo que, atinadamente, se ha denominado un “localismo globalizado”[i], que seguramente será recordada como “una de las más hipócritas, injustas y estúpidas cruzadas” en que se han embarcado numerosos gobiernos (Restrepo 2001). No es casualidad que este modelo surgiera en los años sesenta, es decir, en el contexto de la guerra de Vietnam y los movimientos juveniles pacifistas.

En nuestro país, la historia del control de las sustancias psicoactivas se vincula a los complejos procesos asociados a la conquista y la colonia, que crean los cimientos para que, a principios de siglo, se vaya creando una figura estigmatizada de los consumidores, calificados como vagos, rateros, agresivos, viciosos, y que se adopte legalmente y sin análisis crítico la política prohibicionista de EUA de fuerte componente racista (Yates, 1997) y orientada contra los eslabones más débiles (los campesinos que siembran y los consumidores pobres).

De esta manera, el hecho de que las farmacodependencias sean consideradas como uno de los problemas más graves de nuestra época es producto de la construcción de una representación social y de elaboración política. En muchos sentidos, podemos considerar, entre otros, a la deserción escolar o al desempleo juvenil como problemas mucho más graves (tanto en número como en consecuencias para el país) que, sin embargo, no tienen la misma atención en los medios, ni es considerada tan preocupante por las personas o los políticos. Incluso el tabaquismo o el alcoholismo plantean problemas más graves que el consumo de marihuana o cocaína, según las mismas autoridades

reconocen en sus documentos oficiales. Así, por ejemplo, el Consejo nacional contra las adicciones en su Programa contra la farmacodependencia afirmó que: “nuestro país aún no alcanza las elevadas proporciones registradas en otros países” (CONADIC 2000: 17). De acuerdo a la Encuesta Nacional de Adicciones 2002, aproximadamente sólo el 5% de personas de la población entre 12 y 65 años (que es el sector representado por la encuesta, que por primera vez incluye la población rural) reportaron haber consumido drogas ilícitas (marihuana, cocaína y sus derivados, heroína, inhalables y alucinógenos) alguna vez en la vida, y las que reportaron haber consumido en el último mes son menos del 1%, y, en la misma encuesta, el CONADIC considera que presentan dependencia apenas el 0.4% (aunque no definan los criterios para determinarla). En cambio, existen más 16 millones de fumadores y más de 12 millones de ex-fumadores en el país que juntos representan poco más del 40% de la población de 12 a 65 años, y alrededor de 147 personas mueren al día por causas asociadas al tabaco. Y, como reconoce la misma Secretaría de Salud en la misma Encuesta: “el abuso de alcohol es un fenómeno endémico, es el principal problema de salud pública del país, en lo que se refiere al abuso de sustancias”.

A partir de la importación de la “cruzada contra las drogas” se inicia la construcción de “conocimiento” y agencias especializadas de tratamiento y prevención. Los primeros esfuerzos de tratamiento especializado de las adicciones en México se dan en torno a la creación, en los años cincuenta, de los grupos de ayuda mutua, siguiendo el modelo desarrollado por Bill W. y el doctor Bob denominado “Alcohólicos Anónimos”. A la fecha, este tipo de organizaciones (en sus diferentes modalidades) se encuentra prácticamente en todas partes.

Desde la perspectiva de la prevención, las primeras respuestas estuvieron basadas en el llamado *Modelo médico-sanitario,* que a partir del concepto naturalizado de enfermedad, considera a los fármacos como si fueran "gérmenes" o "virus" (agentes patológicos) que infectan el cuerpo (agente huésped). Así, la prevención se entiende como una defensa ante la amenaza externa que significa la droga, a semejanza de la prevención que suministra la vacunación en las enfermedades infectocontagiosas. El énfasis está puesto en que los “preventores” conozcan la bioquímica y la neurofisiología de las sustancias, las consecuencias para la salud (detallada enumeración de los trastornos asociados con su consumo, haciendo énfasis en aquellos de carácter crónico, irreversible, incapacitante y letal) y, desde la perspectiva epidemiológica, las distribuciones del consumo, el perfil de los usuarios, las repercusiones en morbilidad y mortalidad. Gran parte de la acción preventiva para padres y madres consiste en brindarles información sobre los síntomas que delaten la “infección”, y en escuelas es la base de estrategias como la operación mochila, ineficaz, estigmatizante y en muchos casos contraproducente, pero muy popular como mecanismo de legitimación política. La consecuencia

lógica de estas premisas es el diseño de campañas (el término militar no es casual) de propaganda (el uso de este término tampoco es casual) adversa, basada principalmente en información (a menudo exagerada y sin sustento) sobre los efectos dañinos, información que se espera produzca temor en los posibles usuarios, generalmente jóvenes y adolescentes (tampoco por casualidad considerados como los principales blancos de la "enfermedad" y el "contagio"). De esta manera, podemos decir que este modelo se basa por completo en la disuasión, es decir, en la seducción del terror. El temor es considerado el instrumento más eficaz: se advierte a los posibles consumidores de la amenaza que sobre su propia vida representa la sustancia. "La droga o la vida", "vivir sin drogas es vivir", "di no las drogas, di sí a la vida" son lemas paradigmáticos en este sentido. Las evaluaciones que se hicieron de las numerosas campañas que se realizaron siguiendo este modelo, en Estados Unidos y en Europa occidental, demostraron de manera inequívoca que contribuyeron paradójicamente a incrementar los índices de consumo en la población juvenil a la cual -se suponía- iban dirigidas. Algunas de las razones que se han aducido para este resultado contraproducente son las siguientes:

a) La poca credibilidad en los mensajes debido al tono sensacionalista y muy a menudo falso de la información, así como al trato diferenciado dado a las sustancias legales respecto a las ilegales (implicando ante los jóvenes una muestra más de la hipocresía del mundo adulto) y el envío de dobles mensajes, contradictorios entre sí.
b) Las diferentes respuestas que presentan los jóvenes y adolescentes ante el peligro y la creencia generalizada que se les atribuye de sentirse inmortales e inmunes.
c) La curiosidad y el deseo de experimentar que se despiertan en los jóvenes y adolescentes al hablarles de los efectos misteriosos y espectaculares que les dicen tienen los fármacos.

A pesar de que este modelo muy pronto mostró sus deficiencias (al grado de que la UNESCO, por ejemplo, acuñó el lema: "el problema de las drogas crece al hablar de él" (García 1990. 79)) siguió siendo la base de muchos de los esfuerzos que se realizan tanto a nivel gubernamental (campañas de la SSA) como paragubernamental (por ejemplo, los Centros de Integración Juvenil (CIJ),[ii] que se crean en 1969, por una iniciativa civil pero que muy pronto se convirtieron en una institución de participación estatal mayoritaria asimilada al sector salud) o no gubernamental (por ejemplo, la Fundación Azteca).[iii]

Por la sencillez de este modelo y como las premisas de las que parte son funcionales al sistema social capitalista, cientificista, patriarcal (por ejemplo, el presupuesto del sujeto cartesiano que siempre realiza una "elección racional" sopesando riesgos/beneficios), este modelo no ha desaparecido y, en cambio, ha evolucionado. Como gran parte de las críticas a este modelo se centraron en el carácter sensacionalista y exagerado de la información, los defensores de este modelo proponen el empleo de

información “objetiva y realista”, “fidedigna” en una palabra (si tal cosa puede existir independientemente del transmisor, el receptor, los canales de transmisión, la forma, el medio, los mensajes implícitos, etc.)[iv]. Otra vertiente de evolución de este modelo ha consistido en el cambio de las formas y mecanismos de transmisión de la información: así se ha ido pasando de programas de orientación no interactiva (presentaciones escolarizadas, con maestros como conductores-expositores, enfocados en el conocimiento individual, altamente estructurados y con una participación pasiva de los jóvenes), a programas interactivos (empleando técnicas grupales, con maestros como facilitadores y los jóvenes asumiendo diversos roles, enfocados en el proceso grupal y la experiencia grupal, estructuras limitadas, participación activa).[v] Sin embargo, los programas que superan el paradigma “bancario”[vi] de la enseñanza puede ser más efectivos para la adquisición de conocimientos, pero este conocimiento no es suficiente para prevenir el consumo de fármacos. Así, por ejemplo, las campañas contra el tabaquismo han demostrado la ineficacia de este tipo de enfoque: todos los consumidores pueden saber (tener la información “objetiva y realista” de que “fumar durante el embarazo, aumenta el riesgo de parto prematuro y de bajo peso en el recién nacido”, “este producto es nocivo para la salud”, “fumar *puede* causar cáncer”, etc.) los riesgos y efectos nocivos que tiene el tabaquismo y, sin embargo, muy pocos dejan de fumar y el número de nuevos consumidores no deja de aumentar. Incluso, según datos del mismo Comisionado contra las adicciones en México, las personas con mayor índice de tabaquismo se encuentran entre los médicos, en especial, aquellos relacionados con oncología y enfermedades respiratorias.[vii] ¿Dónde queda el supuesto de la “elección racional”?

La política de guerra a las drogas suma a la reducción de la demanda de sustancias psicoactivas ilícitas, en la lógica del modelo médico-sanitario, la reducción de la oferta, en la lógica de la represión: a partir de la definición, clasificación y regulación legal (mediante Convenios, Convenciones, Protocolos y Declaraciones[viii]) de las drogas y todas las actividades con ellas relacionadas (producción, distribución, consumo, etc.), divide a las drogas en lícitas e ilícitas (según criterios tautológicos, de control social e intereses económicos),[ix] se pretende terminar con las denominadas ilegales, a través del combate (mediante un complejo sistema legal, policial, penal, militar, etc.) tanto a la producción de ciertas sustancias psicoactivas o de sus precursores (por ejemplo, mediante la erradicación de cultivos de marihuana, coca, amapola, etc.) como a su tráfico y distribución (por ejemplo, mediante el combate a los cárteles, el narcomenudeo y, sospechosamente en mucho menor grado, el lavado de dinero). Lo que se busca es erradicar o prevenir el consumo: la abstinencia como premisa y finalidad, es decir, el delirio utópico de un mundo “libre” de drogas.

De esta manera, se construye el “problema droga” desde una aparente defensa del orden social,

definiendo a las drogas ilícitas como el agente causal de la trasgresión. Como las drogas son el agente activo, el consumidor no es culpable sino una víctima,[x] un enfermo (cruzando el aspecto jurídico con el sanitario, en una combinación funcional legitimadora de ambos) que se debe canalizar para su tratamiento; los delincuentes, victimarios, son los que producen y trafican con las drogas. Pero, como la diferencia entre poseer una cantidad de droga para consumir o para traficar es muy tenue (y más a partir del fenómeno llamado "narcomenudeo"), la frontera entre víctima/victimario es saltada frecuentemente por las fuerzas del orden. El bien jurídico que se supone es tutelado es la salud de la colectividad, la salud pública: por eso quien produce, trafica, etc. comete delitos contra la salud, tipificados por el Código Penal Federal en los numerales 193-199 (título séptimo "Delitos contra la salud") y son clasificados de la siguiente manera:

a) Según la conducta del agente: puede ser de acción o de omisión. Por acción, tenemos los delitos de producir, transportar, traficar, suministrar o prescribir un narcótico sin la autorización debida (artículos 194, 195 bis., 196, 197, 198, 199). Por omisión, los delitos de permitir, autorizar o tolerar cualesquiera de las conductas señaladas por parte de un servidor público en el ejercicio de sus funciones (art. 194).
b) Según el resultado (si producen o no un resultado objetivo o material), el daño que causan (que causan un daño directo y efectivo al bien jurídico –de lesión- o que lo ponen en peligro –de peligro), su duración (instantáneos, permanentes, continuados), su forma de persecución (de oficio o por querella). Los delitos contra la salud son formales, de peligro y se persiguen de oficio.

A similitud del modelo médico-sanitario la componente de prevención de esta política, se basa en campañas de propaganda adversa, basada en un primer momento en información sobre las consecuencias jurídicas de ciertas conductas, información que se espera produzca temor en los posibles delincuentes: quien se meta con las drogas no pierde la vida, pero sí la libertad. De esta manera, podemos decir que este modelo también se basa por completo en la seducción del terror y en el poder que el Estado se arroga para tutelar el "juicio y el estado de ánimo". Cuando no funciona (que es siempre, porque se proponen objetivos por sí mismos inalcanzables, en el delirio de la omnipotencia, como "acabar en todos los países con todas las dependencias y con todas las drogas") se pasa, simplemente, de la seducción del terror al terror mismo: la represión policial-militar con todo el peso de la ley, la aplicación de castigos muy severos, apoyados en el así denominado derecho penal máximo (Sales, 2002:173), que se espera tenga efectos intimidatorios.

Sin embargo, la realidad socioeconómica de nuestro país, caracterizada por la pobreza y la pobreza

extrema de amplios sectores, así como la existencia real de múltiples narcoestados, que sustentan la economía ilegal relacionada con los fármacos, hace que esta estrategia sea prácticamente inoperante[xi] y las políticas actuales han tenido como resultado, principalmente:

1) La formación y mantenimiento de múltiples formas de crimen organizado, de Estado criminal, una narcocultura, etc. y una espiral de violencia que va en aumento, tanto por el número de muertos, que ha ido aumentando de forma prácticamente exponencial cada año, como por la naturaleza de los homicidios, hasta llegar a actos de verdadero terrorismo.

2) La consolidación de una representación de impotencia de la comunidad civil ante esta "tragedia".

3) Múltiples violaciones a los derechos humanos y un uso político del combate al narcotráfico.

4) Una mayor marginación y exclusión de las personas farmacodependientes y un incremento en las formas de marginación social (particularmente acentuadas con la aparición del SIDA).

5) La difusión de las muchas formas de drogadicción en todos los niveles de la población.

La persistencia de estos modelos (que Escohotado ha denominado *el mal permanente y el permanente progreso*: "desde su germen hasta su actual florecimiento en organismos internacionales, interrregionales y regionales, la doctrina de esta institución presenta un aterrador panorama para cada presente y una inquebrantable adhesión a los métodos del ayer como únicas soluciones")[xii] se explica, en gran medida porque, como han señalado diversos autores, la 'guerra contra las drogas' es una forma de legitimación ideológica tanto de Estados Unidos[xiii] como de otros gobiernos nacionales, y porque ante el fracaso de esta estrategia, paradójicamente se receta aplicar más de lo mismo, en la lógica lineal de que "más es mejor" y de que "aún no es suficiente" (sin preguntarse jamás cuánto es suficiente y, como no existe una medida que nos lo indique, podemos estar seguros que nunca será suficiente).

En México, prácticamente ninguna organización civil se fundamenta en este modelo, aunque las actividades de todas se encuentran reguladas por el marco jurídico que de él emana y para algunas sea perfectamente funcional (como la campaña mencionada de Fundación Azteca); sin embargo, el presidente Calderón adoptó, desde el inicio de su gobierno, pasó de la metáfora de "la guerra" (combate, lucha, etc.) a una política literal de guerra a las drogas. La guerra de Calderón contabiliza ya más de 28 mil muertos y se ha mostrado tan ineficaz. que actualmente esta política está en crisis y cada vez más es más claro que el verdadero problema de drogas, el que está causando más y mayores daños, es la política actual de drogas, y se escuchan más y más voces críticas, incluso de expresidentes (Zedillo, Fox), legisladores (incluido Santiago Creel del propio partido del presidente, Víctor Hugo Círigo, etc.), académicos, OSC, iniciativas culturales (por ejemplo, la revista Generación), usuarios, padres y madres de jóvenes y niños asesinados, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al grado

que el presidente ha dejado de llamarle "guerra a las drogas" ("casualmente" a poco más de un mes (el 14 de junio) de que Gil Kerlikowske, el zar antidrogas de la administración Obama, declarara el 11 de mayo de este año: "desde que el presidente Richard Nixon declaró a las drogas como el enemigo público número uno [de la nación], hemos estado hablando de la guerra contra las drogas, y la verdad no creo que el pueblo estadounidense haya visto un gran nivel de éxito… Seguir llamándola 'guerra' nos limita en recursos. Tenemos que ver este como un problema de seguridad, pero también de salud" (http://www.eluniversal.com.mx/nacion/177665.html)), y la ha rebautizado eufemísiticamente como "lucha por la seguridad" (http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=4395). Y en días recientes ha convocado incluso a debatir la posibilidad de la legalización de las drogas, ante los reclamos de muchos grupos incluso de corte conservador como México Unido contra la Delincuencia y Causa Común en el arranque del Diálogo por la Seguridad (http://www.jornada.unam.mx/2010/08/03/index.php?section=politica&article=005n2pol).

Entre las alternativas de política en esta materia se encuentran la inclusión de la perspectiva de reducción de daños, la descriminalización y legalización controlada, entre otras.[xiv] En especial, se retoman los ejemplos históricos de la ineficacia de la política prohibicionista, por ejemplo, el caso del opio en China, del mate en Paraguay, del tabaco en Asia Menor, etc. (Escohotado pp. 1144-1146), pero en especial la ley Volstead (más conocida como la "ley Seca") en Estados Unidos, que no logró erradicar el alcoholismo ni "cerrar las puertas del infierno" como había prometido el senador A. Volstead, [xv] pero que potenció el crimen organizado.

Entre estas voces críticas queremos subrayar los esfuerzos por influir en el cambio de política de drogas en México, desarrollados por una red de organizaciones, a partir de su experiencia y la investigación desarrollada por ellas mismas y que se han planteado como uno de sus objetivos la incidencia en las políticas públicas. Es claro que cuando se critica esta política, no se está afirmando que la disuasión es totalmente ineficaz y la persuasión al revés. O que deben desaparecer por completo los mecanismos de control social, o que la información sobre los fármacos sea innecesaria, o que el abuso de ciertas sustancias no tenga efectos negativos,[xvi] etc. Serían otras tantas simplificaciones. Lo que se propone con estas críticas es que dejemos de lado la ingenuidad y avancemos hacia una mayor comprensión de los fenómenos involucrados para el diseño de políticas más eficaces y efectivas, y a eso es a lo que le han apostado diversas OSC.

La reducción de daños y riesgos, como un primer paso a una política racional de drogas

Entre las propuestas alternativas de políticas de drogas, una que se ha venido consolidando principalmente en numerosos países europeos[xvii] y de algunos en otros continentes, es la llamada

"Reducción de daños y riesgos", y a la que Estados Unidos se ha opuesto de manera casi visceral, aunque en la administración de Obama empieza a cambiar esta postura y el año pasado en el Segmento de Alto Nivel de la Comisión de Estupefacientes dedicado a una evaluación de la implementación de la declaración política y planes de acción de la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU (UNGASS) 1998, se rompió el consenso que había imperado en relación a su rechazo.

Debemos señalar que no existe una posición única en relación a la reducción de daños, sino que abarca un abanico muy amplio de propuestas, la mayoría de tipo muy concreto, incluso pragmático ante diferentes situaciones de sufrimiento. En ese sentido, la reducción de daños es más como una filosofía de base en diferentes actividades que tiene como objetivo un consumo con menos daños, por lo que no se opone ni a la prevención ni al tratamiento, sino que los complementa y puede estar o no presente como un principio que orienta ambos tipos de intervención. La mayoría de los autores consideran que la reducción de daños surge asociada a prácticas que empezaron a utilizarse en Europa, en especial Gran Bretaña,[xviii] y Australia a finales de la década de los ochenta en relación al incremento de la infección por VIH en usuarios de drogas por vía parenteral, reconociendo que la propagación del SIDA era una amenaza mayor para la salud pública e individual que el abuso de drogas. Sin embargo, Virginia Berridge[xix] cuestiona la "novedad" de la política de drogas post-sida. Para Berridge, el SIDA ha propiciado simplemente un perfeccionamiento de una política ya existente (el SIDA evoca un periodo de reacción política urgente, un modelo de crisis), pero rastrea la reducción de daños como tema consistente en la política de drogas de Gran Bretaña incluso desde el siglo XIX, cuando se hacían propuestas como la de Alfred Taylor en 1857 de proveer de un certificado semestral a las personas que necesitaban una dosis regular de opio para que pudieran conseguirla en farmacias; propuestas basadas en la necesidad de ejercer un control profesional para acabar con las sobredosis de opiáceos, los abusos de la adulteración y la venta no restringida, así como para evitar su suministro a menores.[xx] Por su parte, John Strang[xxi] documenta cómo, en Londres a fines de los 60 y principios de los 70, algunas clínicas para farmacodependientes y centros de día enseñaron técnicas de inyección e instalaron salas en las que farmacodependientes podían inyectarse; cómo en Italia después de la epidemia de hepatitis B de los años 70, se dio la iniciativa de eliminar los controles de la venta de agujas y jeringas en los supermercados, y cómo, en los Países Bajos a principios de los 80, se adoptó formalmente la reducción de daños, llegando a ser la base racional, no sólo de los programas de metadona, sino también de los programas de intercambio de jeringas. Siguiendo las propuestas de Virginia Berridge y de Strang, podríamos rastrear en los dispositivos de control social y cultural que mencionamos anteriormente (por ejemplo, las prácticas de consumo ritual perfectamente codificadas entre los aztecas que mencionamos

antes), precisamente objetivos de reducción de daños. Por lo que es seguramente tan antigua como el uso de sustancias psicoactivas, es decir, como la humanidad misma.

Actualmente, en todos los países de la Unión Europea[xxii] y cada vez más en otros, existen programas de reducción de daños como servicios de atención médica, psicológica y social, principalmente a consumidores muy desfavorecidos, en especial aquellos de más edad y que cuentan con un largo historial de farmacodependencia. Estos programas incluyen prácticas tan variadas como la educación pública sobre los riesgos de fumar tabaco o compartir agujas o jeringas, la prevención de sobredosis inadvertida, servicios orientados a la abstinencia,[xxiii] la asistencia legal, el examen de sustancias en las fiestas juveniles, el programa sobre el conductor designado promovido originalmente por la Fundación para el Alcohol y las Drogas en Australia, la iniciativa de añadir suplementos de tiamina en las cervezas, la distribución de suministros de naloxona (antagonista de opioides) a usuarios de opiáceos que puedan ser capaces de dar una inyección salvadora a un compañero que sufra una sobredosis, el intercambio de jeringuillas (si bien en grados diversos), las llamadas "narcosalas", que ofrecen en diferentes modalidades contextos seguros a farmacodependientes para inyectarse, incluyendo experiencias donde se les suministra drogas legales como la metadona (la más común), buprenorfina, LAAM, dihydrocodeína e, incluso, morfina y heroína. Estos programas se clasifican de acuerdo a los requisitos que se exigen para participar. Así se comienza con las experiencias de trabajo de calle donde no existe ningún requisito, las de bajo umbral con requisitos mínimos[xxiv] hasta llegar a las de alto o muy alto umbral que exigen, por ejemplo, demostrar un historial de dependencia prolongado, intentos serios de dejar el consumo, fracaso de experiencias terapéuticas de sustitución, etc.

En México existen pocas experiencias de reducción de daños, a continuación mencionamos las más relevantes:

a) Las estrategias de reducción de daños para la prevención de VIH-SIDA y Hepatitis C en usuarios de drogas inyectables (UDI) que han venido promoviendo organizaciones de la sociedad civil como Programa Compañeros A.C., en Ciudad Juárez, Chihuahua, o CIRAD, en Tijuana, Baja California, en coordinación con el Centro Nacional para la Prevención y control del VIH/SIDA, que incluyen el tratamiento por consumo de drogas, actividades informativas, el intercambio de jeringas y el acercamiento de los servicios de salud a los sitios de reunión de UDI.[xxv]

b) Las 2 clínicas de atención a heroinómanos que Centros de Integración Juvenil ha implementado en Ciudad Juárez y en Tijuana, con programas de mantenimiento y deshabituación con Metadona y con Buprenorfina.

c) El proyecto de investigación "Adicciones en mujeres y su relación con otros problemas de salud

mental. Propuesta de un programa de reducción del daño" realizado por un equipo coordinado por la Dra. Martha Romero del Instituto Nacional de Psiquiatría "Ramón de la Fuente" en colaboración con la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Gobierno del Distrito Federal y financiamiento de CONACYT (34318-H).

d) Las experiencias de reducción de daños en contextos festivos del proyecto "Reviéntate sin reventar" del Colectivo Vitamina gráfico, un grupo de jóvenes diseñadores gráficos asesorados por el Mtro. Alejandro Sánchez, y del proyecto *Hablemos de drogas* de Convive. AC., que busca lograr espacios públicos menos violentos y más convivenciales, a través de una página web y su programa "Cultura de drogas para reducir daños", que incluye los proyectos: *Drogas México* –índice hemerográfico en web de textos y documentos de investigación y opinión sobre drogas, cultura y políticas; *Biblioteca Cannábica* – un proyecto de la Asociación Mexicana de Estudios sobre Cannabis: más de cuatrocientos libros sobre drogas distribuidos en un conjunto de bibliotecas públicas de la Ciudad de México.

e) El proyecto de investigación en la acción que realizó,[xxvi] de 1995 a 1998, una red de organizaciones de la sociedad civil mexicana[xxvii] para desarrollar un modelo de prevención, reducción del daño, tratamiento y reinserción social en relación a las farmacodependencias y situaciones críticas asociadas, y que dio origen al Centro Cáritas de Formación para la atención de las farmacodependencias y situaciones críticas asociadas (abreviado como CAFAC) y al modelo ECO2. Como resultado de la investigación se vio la necesidad de incluir una componente de reducción de daños al modelo de intervención, con un énfasis especial a los daños asociados a la exclusión social de los usuarios de drogas. Desde su origen, CAFAC ha impulsado la inclusión de la reducción de daños en las OSC que se forman en el centro para realizar intervenciones basadas en el modelo ECO2. Posteriormente, se experimentó en el proyecto interinstitucional denominado "La Carpa", para la atención de personas consumidoras de drogas y en situación de exclusión social grave en el barrio de la Soledad, en el centro histórico de la ciudad de México. La experiencia de La Carpa forma parte de un proyecto más amplio en el que participan otros 4 países latinoamericanos,[xxviii] con la colaboración de DCV, UNESCO, ONUSIDA, UNODC. Oriol Romaní, uno de los expertos mundiales en el tema, escribió sobre estas experiencias:

> "El ámbito latinoamericano, más en concreto, ha sido un contexto difícil para el desarrollo de programas preventivos en la línea de la reducción del daño, entre otras cosas por la influencia directa de las políticas hegemónicas estrictamente ortodoxas de EE.UU., así que vale la pena destacar algunos proyectos, por lo menos en tres países significativos: en México, la línea de trabajo desarrollada por el Centro Cáritas de Formación para la Atención de las

Farmacodependencias y Situaciones Críticas Asociadas (CAFAC) para potenciar políticas de drogas alternativas a las más hegemónicas y, dentro de ella, algún proyecto concreto, que demuestra la consistencia de estas "otras políticas" no sólo para la salud, sino para la seguridad en general".

Experiencia de la REMOISSS: el modelo ECO^2 de intervención

En base a éstas y otras experiencias en México y otros países, diversas OSC que se han articulado en la Red Mexicana de Organizaciones que Intervienen en Situaciones de Sufrimiento Social (REMOISSS), han desarrollado una estrategia para incidir en la modificación de la política de "guerra a las drogas", a partir del mismo modelo ECO^2. El modelo ECO^2 al presente es el marco teórico y metodológico en el que se han formando más de 3,000 personas de más de 300 organizaciones de Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. Desde hace unos años se ha empezado a experimentar en Bangladesh, Afganistán, India, Pakistán y recientemente en Europa del Este. Y actualmente están en marcha procesos formativos en el modelo con OSC e instancias gubernamentales en Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay.

La participación de cada una de estas organizaciones y experiencias ha enriquecido enormemente al modelo, que ha ido ampliando su campo de aplicación, rebasando el marco de las farmacodependencias y utilizándose en una gran variedad de campos de la atención de las situaciones de sufrimiento social como son: personas con SIDA o VIH+, menores infractores, situación de calle, indígenas migrantes, exclusión social grave, jóvenes estigmatizados, etc. De esta manera se ha conseguido crear puentes entre la ciencia y la práctica, en el sentido de Wandersman et al (2008), a partir de la sistematización de diversas intervenciones sociales, su traducción a marcos científicos y, a su vez, en términos de políticas públicas basadas en evidencia. Por ejemplo, las experiencias basadas en el modelo ECO^2 de la Fundación Procrear y Corporación Viviendo en Colombia, que desarrollaron el modelo de inclusión social para personas consumidoras de sustancias psicoactivas, dentro de la política nacional para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas (Fergussson y Góngora, 2007) o del desarrollo, actualmente en marcha, del modelo ACIA (acompañamiento comunitario integral de adolescentes) por parte de la Dirección ejecutiva de menores del gobierno del Distrito Federal, México, con la asesoría de Reintegra, Hogar Integral de Juventud, Ama la Vida y CAFAC (todas integrantes y fundadoras de la REMOISSS), para el tratamiento de adolescentes en conflicto con la ley penal (SIJA, 2009).

El nombre del modelo ECO^2 se construyó como un juego de palabras, a partir de algunos de sus elementos esenciales: Epistemología de la Complejidad (ECO), Ética y Comunitaria (ECO), por lo tanto ECO^2. La palabra ECO hace referencia también a la raíz griega que significa "Casa" y está en la

etimología de Ecumenismo y Ecología, aludiendo a los procesos de inclusión social que promueve el modelo. "Ética y Comunitaria" apunta a opciones de base en la intervención: la promoción de los derechos humanos, el respeto a la dignidad de las personas y las comunidades, por lo tanto, la exigencia de buscar limitar y contrarrestar los fenómenos de exclusión y sufrimiento social, de manera profesional, es decir, que se satisfagan criterios de deontología, eficacia, eficiencia, calidad. Implica, así mismo, el reconocimiento y la reflexión, por parte de quienes intervenimos, de nuestras propias motivaciones, limitaciones, errores y la necesidad de evaluación y supervisión constante. Epistemología de la complejidad, más que a una teoría determinada y acabada, hace referencia a un metanivel (disciplina o reflexión de segundo orden) que nos brinda la posibilidad de enlazar los aportes que diversas ciencias (antropología, sociología, psicología social, psicoanálisis, etc.) hacen para entender la realidad humana (las personas, los grupos, las comunidades y fenómenos como las farmacodependencias, las situaciones de calle, etc.). Para nosotros cada disciplina constituye un sistema de modelos que privilegia una cierta mirada sobre la realidad, por lo que es necesario vincularlas entre sí de manera reticular y transdisciplinaria; más aún, es necesario hacer una crítica epistemológica de cada una y buscar su articulación en un metanivel, a partir de los aportes que la filosofía y las ciencias de la complejidad han hecho. Así, por ejemplo, se retoman elementos que van desde la geometría fractal de Mandelbrot (1997) hasta el pensamiento complejo de Morin (1994), pasando por la cibernética de Wiener (1985), la cibernética de la cibernética de Bateson (1976, 1993) y Von Foerster (1991), la sinergética de Haken (1986), la recursividad de Hofsdater (1982), la complejidad efectiva y los sistemas complejos adaptativos de Gell-Man (1998), la dinámica de sistemas no lineales (Hayles, 1998; Gleick, 1987), etc. Así mismo, el campo transdisciplinar de las Redes Sociales (Molina, 2001; Scott, 2000; Duncan, 2006) y los aportes de Moscovici sobre las Minorías Activas y las Representaciones sociales han constituido ejes fundamentales del modelo, tanto teórica como metodológicamente.

El modelo ECO² para la incidencia en la Política Pública de drogas en México

Como mencionamos antes las Redes Sociales y las Minorías Activas son ejes clave del modelo ECO^2. A continuación presentamos algunas aproximaciones a ambos elementos que fundamentan teórica y metodológicamente la incidencia en Políticas Públicas a partir del modelo ECO^2:

1) Articulación en Red

Una red social es un sistema relacional, es decir, un todo orgánico o unidad global organizada de interrelaciones e interacciones que supera y articula entre sí los componentes individuales (nodos), con la capacidad de producir relaciones orientadas a un fin, significantes, por ello los lazos de relación o de

existencia que establecen e implican, por un lado, su conformación misma y, por el otro, el contexto en el cual su conformación se hace explícita. La articulación en red consiste en la conformación de una nueva organización amplia (se puede denominar red, colectivo, comité, consejo, coalición, frente, etc.) de grupos y/o instituciones (es decir, organizaciones) que persiguen un objetivo predefinido común, en torno a un tema definido (por ejemplo, la Red de comunicadores civiles, la Red nacional contra la violencia hacia las mujeres y los hombres jóvenes, el Comité por una maternidad sin riesgos, etc.) y/o una referencia geográfica determinada (la Red morelense de apoyo a la niñez, la Red ambiental juvenil de Yucatán, la Red mexicana de acción frente al libre comercio, etc.). En otras palabras, la articulación en red es la formación de una organización de organizaciones, una metaorganización. Metodológicamente, la articulación es, en primer lugar, un trabajo de identificación y convocación de los nodos para "anudar" o tejer una nueva red. El trabajo en este nivel es sobre los elementos de la red que podríamos llamar "libres", es decir, aún no "anudados" para formar un nuevo nodo de la red. Así, la articulación se inicia con la construcción de nuevos vínculos entre nodos y, a menudo, surge de un evento de congregación y/o tribalización: un encuentro, foro, etc. En segundo lugar, la articulación en red implica la creación de instancias que permitan la organización del trabajo, la comunicación, etc. es decir, la creación de comisiones, estructuras, la asunción de roles y tareas, etc. En tercer lugar, al articularse en una red, los nodos buscan constituirse como un actor colectivo, conformando una agenda, un discurso y una práctica comunes propios. Así, desde el punto de vista sociológico, las redes (generalmente, como expresión de los llamados nuevos movimientos sociales) se articulan para dar respuesta a conflictos o problemáticas sociales, se considera que son una de las expresiones empíricas de procesos de movilización social.

El trabajo de articulación en redes tiene entre sus objetivos: potenciar el trabajo que cada nodo realiza en forma individual o aislada: difusión de lo que están haciendo, permitir la gestión de recursos de manera efectiva, facilitar la capacitación a nivel más amplio (regional, nacional, etc.), para la optimización de recursos, etc. Constituirse como un interlocutor con mayor peso político para incidir en la definición o modificación de las políticas públicas (desde la práctica y reflexión de los propios nodos), insertarse en los espacios de toma de decisiones, etc.

Existen muchos ejemplos de articulación en redes de la sociedad civil de México: el Colectivo mexicano de apoyo a la niñez, el Colectivo de acción por la juventud, Convergencia de organismos civiles por la democracia, la Red "Todos los derechos para todos", la Red Morelense hacia el desarrollo sustentable, Alianza Cívica, la Red de instituciones especialistas en Juventud y Desarrollo (RIE), la REMOISSS, etc.

2) Conformarse como minoría activa

Moscovici analiza la dinámica de los movimientos feministas, estudiantiles, de homosexuales, etc., de finales de los años sesenta y principios de los setenta, con el propósito de comprender las relaciones de influencia social y a los nuevos sujetos sociales, cambiando de paradigma: desplaza el punto de vista de una psicología de la influencia social de la mayoría a una psicología de las minorías; de una realidad dada a una realidad construida; de una relación asimétrica y de dependencia entre la fuente (considerado siempre como el grupo o la mayoría) y el blanco (considerado siempre como el individuo o la minoría) de influencia a una relación simétrica y de interdependencia del individuo y el grupo, la minoría y la mayoría. Al hablar de minorías, más que considerarlas desde un aspecto cuantitativo, Moscovici las caracteriza "como conformadas por quienes que, sea por trasgresión a la norma sea por incapacidad para conformarse a ella, son objeto de tutela o marginación". Podemos distinguir dos clases de minorías: las anómicas (pasivas) y las nómicas (activas). Ambas son divergentes o desviadas en relación con la norma social, pero las segundas engendran su propia nomia, reglas o leyes. Moscovici, al estudiar a las minorías activas, descubrió que el principal factor de éxito en los procesos de influencia era su estilo de comportamiento caracterizado por:

a) El *esfuerzo*. Manifiesta que se está comprometido fuertemente con una opción tomada libremente, al grado de realizar sacrificios personales.

b) La *autonomía*. Implica independencia de juicio y actitud, determinación de obrar según criterios propios, asumiendo incluso una actitud extremista.

c) La *consistencia*. Esta es la principal actitud exitosa que manifiesta claridad y certeza (en circunstancias en las que habitualmente las opiniones son menos seguras), la afirmación de una voluntad inquebrantable y seguridad.

d) La *rigidez*. La rigidez expresa la inflexibilidad ante la presión, es de decir, el no someterse ni llegar a un compromiso ante la presión de la mayoría.

e) La *equidad*. Manifiesta una sensibilidad y preocupación por tener en cuenta la postura del otro, el deseo de reciprocidad y la voluntad de establecer diálogos auténticos.

Síntesis del Proceso de incidencia de la REMOISSS

Basados en estos dos elementos, la REMOISSS, que se constituyó formalmente en marzo de 2002 con 15 organizaciones, y actualmente articula 26, y le apostó a conformarse como una minoría activa que empujase el cambio de las representaciones sociales asociadas a las sustancias psicoactivas y la incidencia en políticas públicas, en especial, de relativa la "guerra contra las drogas".

A partir de los resultados de investigación y de las experiencias desarrolladas por las organizaciones de la REMOISSS se adoptó un estilo de comportamiento comprometido fuertemente con la opción, tomada libremente y en base a las evidencias y una postura ética firme, de rechazo a la guerra a las drogas y la necesidad de incluir la reducción de daños como una componente clave de la política de drogas. La posición siempre fue consistente, autónoma, inflexible, sin someterse nunca a las presiones, pero al mismo tiempo incluyente, abierta e invitando al diálogo. Se produjeron numerosos artículos en medios especializados, se participó sistemáticamente con ponencias y de manera constante en todos los eventos relacionados, se co-organizaron seminarios, coloquios y foros, de carácter plural con la participación de destacadas figuras académicas y especialistas, se introdujo el tema de la Reducción de daños en todos los espacios formativos de la Red (Diplomado de la Fundación Ama la Vida, Diplomados y especialidad de Cafac, etc.), de tal manera que poco a poco se fue creando una cultura en torno a la Reducción de daños. En muchos de los artículos y ponencias se criticaba, en base a las evidencias, de manera sistemática y científica la actual política de drogas y se proponía, también de de manera sistemática y en base a las evidencias científicas, la reducción de daños que debía incluirse como un componente fundamental de la política pública. A pesar de ir completamente a contracorriente con la política oficial se logró que se incluyera en el Programa Nacional de Juventud 2002-2006 (si bien cambiando el nombre "Reducción de daños" para que no fuera detectado por la censura gubernamental) y en la Norma Oficial Mexicana NOM-028-SSA2-2009, Para la prevención, tratamiento y control de las adicciones se incluyó en diversos apartados la perspectiva de reducción de daños. Esta inclusión no fue, sin embargo, producto de un proceso sencillo y lineal: a finales de 2005, por ley, se revisó la Norma Oficial Mexicana NOM-028-SSA2-1999. Juventud, Luz y Esperanza, Ama la vida, Hogar Integral de Juventud, CAFAC (integrantes de la REMOISSS) participaron activamente en la consulta que convocó CONADIC, actuando como minoría activa. Lograron no sólo la inclusión la perspectiva de la reducción de daños en todo el documento sino que fueron responsables de elaborar un apartado especial sobre reducción de daños en la Norma (anexo 1). A pesar del acuerdo, no se incluyó el apartado y la publicación oficial de la norma dilató casi 4 años. Durante esos años, las OSC de la REMOISSS mantuvieron una presión constante y sistemática para que se publicara la norma. Finalmente en agosto de 2009 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, sin que se informara a las OSC participantes en la revisión.

En el anexo 2 se muestran los apartados donde se incorpora el término "reducción de daños". Finalmente, y en pleno contexto de "guerra a las drogas", se había logrado incluir la perspectiva de reducción de daños al marco normativo de la política de drogas en México.

Conclusiones

A partir del presente estudio de caso sobre la incidencia de una red de OSC en las políticas públicas de drogas en México se muestra la importancia teórica y práctica de contar con investigaciones sobre la contribución de la sociedad civil a la agenda pública. Así mismo, se señalaron algunas de las principales dificultades y se evidencia la gran complejidad en la interacción e interlocución entre el gobierno mexicano y organizaciones de la sociedad civil para la discusión de la agenda pública de ciertas políticas, como la de "guerra a las drogas". Discusión que se ha dado desde la definición misma de una situación como "problema de política pública", espacio de pugna entre los diversos actores involucrados.

Sin querer ser exhaustivos, queremos señalar posibles pistas para otros procesos a partir de las lecciones aprendidas del presente estudio de caso:

1) La utilidad que han mostrado algunos de los ejes del modelo ECO2 para la incidencia en Políticas públicas.
2) Reconocimiento de la importancia del trabajo de articulación en red y como minorías activas.
3) Buscar sinergias con otros actores como las universidades y centros de investigación, otras OSC, grupos y comunidades, incluso personas dentro de las estructuras gubernamentales.
4) Algunos elementos a tomar en cuenta en la interlocución con otros actores (en especial las instancias gubernamentales):
    a) Partir de evidencias científicas (se subraya la importancia de documentar, sistematizar, evaluar, producir conocimiento a partir de las experiencias de las OSC).
    b) Crear visibilidad por todos los medios al alcance de las OSC: artículos técnicos y de divulgación, ponencias, organización de eventos académicos, participación en medios de comunicación, etc.
    c) Aprovechar todos los espacios de interlocución y visibilidad (consejos, mesas, foros, consultas, etc.).
    d) Dar seguimiento a la interlocución. Es una práctica muy común de las instancias gubernamentales la organización de eventos (foros, consultas, etc.) para legitimar programas, modelos, políticas pre-definidos, por lo que se debe dar seguimiento y presionar para el cumplimiento de los acuerdos.

5) La relevancia de sistematizar los procesos mismos de incidencia.

Bibliografía

1. A.V. *Prevención, reducción del daño y Cura de las Farmacodependencias. Experiencias y reflexiones de un proyecto de investigación en acción*. Cáritas Arquidiócesis de México, Hogar Integral de Juventud, Cenuv, Cultura Joven. México. 1999
2. Ambos, Kai. *Control de drogas. Política y legislación en América Latina, EE. UU. y Europa. Eficacia y alternativas*. Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez. Colombia. 1988
3. Boyer, Jean-François. 2001. *La guerra perdida contra las drogas*. México. Grijalbo.
4. CONADIC. 1999. *El consumo de drogas en México: diagnóstico, tendencias y acciones*. México
5. CONADIC. 2000. *Programa contra la Farmacodependencia. Documento de trabajo*. México
6. Courtwright, David. 2002. "Las drogas y la formación del mundo moderno. Breve historia de las sustancias adictivas". España. Paidós
7. De Sahagún, Fray Bernardino. 1999. "Historia general de las cosas de la Nueva España". México. Porrúa
8. Derrida, Jacques, *Retórica de las drogas*. Revista colombiana de Psicología. Universidad Nacional de Colombia.
9. Derrida, Jacques. 1997. "La Diseminación". España. Fundamentos, Madrid,
10. Dorothea Schrek. (coord.). *Farmacodependencia y Políticas de Drogas. Seminario de Expertos*. Berlín, Alemania, Mayo 2001. Bogotá, Colombia. Kimpres- Cáritas Internacional. Abril 2002.
11. Escohotado, Antonio. 1999. "Historia general de las drogas". España. Espasa Calpe
12. Estrada, Alvaro. 1977. "Vida de María Sabina: la Sabia de los Hongos". México. Siglo XXI
13. Foucault, Michel. 1976. "Historia de la locura en la época clásica**"**. Dos tomos. México. FCE
14. Foucault, Michel. 1989. "La Historia de la sexualidad I". Siglo XXI. México.
15. Foucault, Michel. 1990. "Vigilar y castigar". Siglo XXI. México, especialmente pp. 300-314.
16. Foucault, Michel. 1992. *Microfísica del poder*. España. La piqueta. especialmente pp. 31-44
17. Foucault, Michel. 2001. "Los anormales". México. FCE
18. Hipócrates, *De la medicina antigua*. UNAM. México, D.F. 1987. p. 4
19. Hopenhayn, Martín. 1999. "La droga más allá de la droga. Un signo de los tiempos juveniles". JOVENes. Nueva época. Año 3. No. 8 México, D.F. enero-junio. pp. 166-175
20. Husak, Douglas. 2001. "Drogas y derechos". México. FCE

21. Instituto Mexicano de la Juventud. Projuventud. Programa Nacional de Juventud. 2002-2006. Instituto Mexicano de la Juventud. México, D.F. 2002
22. Labrousse, Alain. 1993. “La droga, el dinero y las armas”. México. Siglo XXI
23. Machín, Juan et al. 2002. “¿Minorías activas en la aldea global? Una propuesta alternativa para la política internacional sobre drogas” en Schreck, Dorothea. “Farmacodependencia y Política de Drogas”. Colombia. Cáritas Internacional
24. Machín, Juan et al., (2002), Reducción del daño: un pasaje del delirio utópico al realismo ecológico, en Milanese, Efrem (ed.) *Farmacodependencia y Políticas de Drogas. Seminario de Expertos*. Caritas Alemania y Caritas Colombia: Bogotá.
25. Machín, Juan, (2004), Propuesta Heurística hacia un modelo teórico de la Reducción de daños asociados al consumo de drogas, Liberaddictus, No. 77: México.
26. Machín, Juan, (2005), Otra política de Drogas es posible, Liberaddictus. No. 84: México.
27. Machín, Juan. 2000 “¡¡¡Páaaseeele al circo!!!” en Merlo, Roberto & Milanese, Efrem (coord.). 2000. “Miradas en la ciudad. Métodos de intervención juvenil comunitaria”. México. Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud del Instituto Mexicano de la Juventud. Colección JOVENes No. 8.
28. Machín, Juan; Merlo, Roberto; Milanese, Efrem (2009). “Redes sociales y farmacodependencias. Aportes para la intervención”. CONADIC-CAFAC. México
29. Mandelbrot, Benoît. 1997. “La Geometría Fractal de la Naturaleza”. España. Tusquets
30. Mansferrer, Elio. 2003. “Los alucinógenos en las culturas contemporáneas. Un patrimonio cultural”. en Arqueología Mexicana.Vol. X. Num. 59. Enero-febrero 2003. pp. 50-55
31. Medina-Mora, María Elena. 2002. “La prevención de las adicciones en jóvenes” en Nateras, Alfredo. “Jóvenes, culturas e identidades urbanas”. México. Universidad Autónoma Metropolitana, Porrúa.
32. Menéndez, Eduardo. 1990. “Morir de alcohol”. México. Alianza Editorial Mexicana- Conaculta
33. Milanese, Efrem; Merlo, Roberto & Laffay, Brigitte. 2001. “Prevención y cura de la farmacodependencia. Una propuesta comunitaria”. CAFAC-Plaza y Valdés, México
34. Montecinos, Egon. “Límites del enfoque de las Políticas Públicas para definir un ‘un problema público’” en *Cuadernos de Administración*. Vol. 20, n. 033, Pontificia Universidad Javeriana: Bogotá, pp. 323-335.
35. Moscovici, Serge (1981). Psicología de las Minorías Activas. Madrid: Morata.

36. Nateras, Alfredo. 2000. “De instituciones, drogas y jóvenes” en Medina, Gabriel (comp.). “Aproximaciones a la diversidad juvenil”.México. El Colegio de México
37. O’Hare, P.A. et al. (eds.) *The reduction of drug-related harm*. Routledge. London. 1992
38. Pietrostefani, Giorgio. 1998. “Il sistema droga”. Italia. Jaca Book
39. Restrepo, Luis Carlos. 2001. “La fruta prohibida. La droga como espejo de la cultura”. Colombia. Editorial Panamericana
40. Romaní, Oriol. (2008). “Políticas de drogas: prevención, participación y reducción del daño” en *Salud colectiva* [online]. vol.4, n.3 [citado 2010-06-24], pp. 301-318. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-82652008000300004&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1851-8265.
41. Romero, Martha (coord.). “Mujeres en prisión: una mirada a la salud mental”. Instituto Nacional de Psiquiatría “Ramón de la Fuente”, Instituto de Capacitación Penitenciaria, Liberaddictus. México. 2004
42. Sales, Renato. 2002. “La adopción del enemigo”. en Schrek, Dorotea. (coord.). “Farmacodependencia y Políticas de Drogas. Seminario de Expertos”. Berlín, Alemania, Mayo 2001. Bogotá, Colombia. Kimpres- Cáritas Internacional.
43. United Nations Internacional Drug Control Programme. 1992. “The United Nations and drug abuse control”.
44. Uprimny, Rodrigo. 2002. “El desfase entre los que saben y los que hacen: reflexiones sobre el marco jurídico y cultural de la política contra las drogas en Colombia”. en Schreck, Dorothea. “Farmacodependencia y Política de Drogas”. Colombia. Cáritas Internacional
45. Wasson, Gordon. 1983 “El hongo maravilloso. Teonanácatl. Micolatría en Mesoam érica”. México. FCE
46. Weil, Andrew & Rosen, Winfred. 1999. “Del café a la morfina”. España. Integral
47. Yates, Donald. 1997. “Street vs “Mafia” gangs pursuit: the social racism of contemporary criminal justice gang policy” en Free inquiry in creative sociology. Special Issue #2: Gangs, Violence and Drugs. Volume 25, Number 1, May. 1997. Estados Unidos. Universidad de Oklahoma

Anexo

Listado de las experiencias de incidencia en las Políticas Públicas de drogas (locales, nacionales e internacionales) en las que ha participado las OSC de la REMOISSS, en los últimos diez años.

Experiencia	Año	Ámbito de interacción	Rol de las OSC	Resultado del proceso de incidencia
Mesa de diálogo sobre juventud	2000	Nacional	Promotor Participante	- Documento "Conclusiones y propuestas de la Mesa de diálogo sobre juventud entre organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición del gobierno del presidente Fox" que fue retomado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
Foros y seminarios de análisis y elaboración de propuestas de política de juventud.	2001	Nacional	Promotor Participante	Participación en el Foro Regional Norte "Juventud y Adicciones: una evaluación de las políticas públicas de prevención", organizado por CASA A.C., la Coalición de organizaciones juveniles para la prevención de las adicciones y situaciones críticas asociadas y la Red de Instituciones Especialistas en el desarrollo de la Juventud. Ciudad Juárez, Chihuahua. 15 de junio de 2001. **Artículos relacionados sobre el Foro** Pérez, Rosa Isela. "Programan foro contra adicciones". Norte de Ciudad Juárez. 13 de junio de 2001. Pérez, Rosa Isela. "Critican el modelo económico juarense". Norte de Ciudad Juárez. 16 de junio de 200 1. **Publicación** (financiada por INDESOL) - "Desarrollo de la Juventud propuestas desde la Sociedad Civil para la Política Pública". México. RIE. 2001
Mesas de Diálogo Interinstitucional para la elaboración del Programa Nacional de Juventud (PRO-JUVENTUD 2002-2006).	2000	Nacional	Participante Consultor del coordinador	- Incorporación de perspectiva de reducción de daños asociados al consumo de drogas a la política nacional de juventud **Publicación oficial** - Pérez, José. (Coord.) "Jóvenes e Instituciones en México. 1994-2000. Actores, Políticas y programas. Instituto Mexicano de la Juventud. México, D.F. 2000. - Projuventud. Programa Nacional de Juventud. 2002-2006. Instituto Mexicano de la Juventud. México, D.F. 2002.
Grupo inter-institucional de Evaluación de Modelos Preventivos	2002-2005	Nacional	Participante	- Delimitación de los modelos preventivos en México. - Reconocimiento del Modelo ECO2 como uno de los modelos preventivos. **Publicación oficial** http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/publicaciones/modprev.pdf - Modelos Preventivos. Serie Planeación. CONADIC. México, 2003 - Modelos Preventivos. Serie Planeación. CONADIC. México, re-edición en 2005. **Publicación** - "Modelos Preventivos". Liberaddictus, México, Octubre 2003. No. 75
Asesoría del Grupo al Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA)	2004-2005	Nacional	Participante	**Publicación oficial** - Pérez, Marcela & Rodríguez, Rosa María. Módulo "Fuera de las Drogas". INEA. México, D.F. 2005
Revisión de la Norma Oficial Mexicana NOM–028–SSA–1999, para la Prevención, tratamiento y control de las adicciones.	2005 (publicada extraña-mente hasta agosto de 2009)	Nacional	- Revisión y elaboración	Se incluyó el concepto de Reducción de daños en la Norma Oficial Mexicana NOM428-SSA2-2009. **Publicación Oficial** "Norma Oficial Mexicana NOM428-SSA-2009, para la Prevención, tratamiento y control de las adicciones". Diario Oficial de la Federación. México, 2009 http://www.conadic.salud.gob.mx/pprg/NOM028-SSA2-2009.pdf
Lineamientos	2006	Nacional	- Integrante	Definición de la estrategia nacional de largo plazo en materia de

para la Prevención del Consumo de Drogas en la Escuela Mexicana			de la Comisión Interinstitucional de Prevención	prevención del consumo de drogas en su sistema educativo, **Publicación Oficial** “Lineamientos para la Prevención del Consumo de Drogas en la Escuela Mexicana. CONADIC. México. 2006 http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/publicaciones/lineamientos.pdf
Consejo contra las adicciones del DF	2000-2010	Local	Participante	**Publicación Oficial** Capítulo sobre redes sociales en “Vuela Libre” (en prensa) libro sobre drogas para adolescentes
Participación en espacios nacionales, binacionales e internacionales de discusión de la política de drogas con tres objetivos principales: - Detener la política de guerra contra las drogas - Incluir la perspectiva de reducción de daños. - Para no criminalizar ni estigmatizar a las personas que consumen.	1999-2009	Nacional Binacional Internacional	Participante Moderador Ponente	Participación en 48 espacios de discusión a nivel local, regional, nacional, binacional e internacional (anexo l), para abrir la discusión sobre política de drogas y para crear cultura en el tema. **Publicación Oficial** "Miradas en la ciudad. Métodos de intervención juvenil comunitaria". Colección JOVENes. Número 8. Centro de investigación y estudios de juventud del Instituto Mexicano de la Juventud. México, D.F. **2000.** CONADIC. Programa de Acción: farmacodependencia. México, 2001 http://www.ssa.gob.mx/unidades/conadic "Nuevas miradas sobre los jóvenes. México-Quebec". Colección Jóvenes Número **13.** Centro de investigación y estudios de juventud del Instituto Mexicano de la Juventud. México, D.F. **2003.** "Movilización social: prevención de adicciones en términos de red social". Centros de Integración Juvenil. México. **2003** Memoria del Seminario: Prevención de las Conductas de Riesgo entre la Juventud Iberoamericana, Ciudad de México. XVIII Cumbre Iberoamericana, ,15y 16 de octubre de 2008 **Publicación** 29 publicaciones en memorias y revistas especializadas **Notas en revistas, periódicos y páginas web:** Henkel, Knut. “Offensive der Inquisitoren. Mit militärischen Mitteln und hohen Strafen will die mexikanische Regierung den Drogenhandel bekämpfen. Die Erfolge sind minimal” en http://www.nadir.org/nadir/periodika/jungle_world/_2002/12/22a.htm Fernández, Alfonso. “La ciencia vía para contrarrestar la farmacodependencia”. Gaceta de la UNAM. México, D.F. 6 de Enero de 2003. No. 3,598 y versión electrónica en http://www.unam.mx/gaceta/2003/ene03/06ene03/06enegac.html Fernández, Alfonso. “Criterios científicos para enfrentar las adicciones”. Gaceta de la UNAM. México, D.F. 16 de Enero de 2003. No. 3,601 y versión electrónica en www.unam.mx/gaceta/gaceta2000/PDF/16ene03.pdf “Analizan estrategia contra las drogas”. El Universal. 12 de enero de 2003. Pérez, Rosa Isela. “Programan foro contra adicciones”. Norte de Ciudad Juárez. 13 de junio de 2001. Pérez, Rosa Isela. “Critican el modelo económico juarense”. Norte de Ciudad Juárez. 16 de junio de 2001. García-escamilla, David. “Comparten estrategias contra exclusión social”. Reforma. 6C. 27 de marzo de 2004. Caballero, Edith. “Vinculan adicciones con sida y hepatitis”. Norte de Ciudad Juárez. 24 de noviembre de 2005. 14ª **Teleconferencia** - "La participación de l @s jóvenes en el desarrollo social", organizada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social. Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE), México, D.F. 16 de Junio de 2006**.**

Co-organización de eventos nacionales e internacionales de discusión en la política de drogas con tres objetivos principales: - Detener la política de guerra contra las drogas - Incluir la perspectiva de reducción de daños. - Que el gobierno financie el tratamiento.	2002-2009	Local Nacional Internacional	Co-organización	Co-organización de **12** espacios de discusión sobre temas asociados a la política de drogas. **Publicación** "Drogas y Exclusión Social Grave. Tercer Seminario de Expertos, México, Marzo 2004". Plaza y Valdés, Centro Cáritas de Formación para la Atención de las Farmacodependencias y Situaciones Críticas Asociadas. Noviembre 2007. "De las nuevas prácticas a una nueva política de drogas: reseña del Tercer Seminario Internacional de Expertos sobre Drogas y Exclusión Social Grave Liberaddictus, México, D.F. Mayo de 2004. No. 79. "Coloquio Internacional sobre Política de Drogas "Encuentro de Experiencias y Saberes". Liberaddictus, México, D.F. Enero-Febrero de 2008. No. 101. pp. 17- 21
Foro multidisciplinario "Oferta y demanda de drogas en México: problemas de seguridad pública y salubridad general" (UNAM).	2006	Nacional	Participante	La UNAM no le dio seguimiento.
Consulta de propuestas de política de juventud	2006	Nacional	Promotora Participante	**Publicación (financiada por INDESOL)** "Jóvenes con propuestas. Propuestas de Políticas de Juventud". México. RIE. 2006

NOTAS

[i] De acuerdo a la terminología propuesta por Boaventura de Sousa Santos citado por Rosa Del Olmo y Rodrigo Uprimny. Cf. Uprimny, Rodrigo. "El desfase entre los que saben y los que hacen: reflexión sobre el marco jurídico y cultural de la política contra las drogas en Colombia". en Schrek, Dorotea. (coord.). "Farmacodependencia y Políticas de Drogas. Seminario de Expertos". Berlín, Alemania, Mayo 2001. Bogotá, Colombia. Kimpres- Cáritas Internacional. Abril 2002. Del Olmo, Rosa. "La legislación en el contexto de las intervenciones globales sobre drogas" en Vega, Amando. "Drogas. Qué políticas para qué prevención". Gakoa. Donostia. España.

[ii] Los CIJ actualmente han diversificado sus modelos de atención y cuentan con 54 centros regionales, 12 centros locales, 3 unidades de tratamiento residencial y 4 unidades de tratamiento de consulta externa distribuidos por el país, donde laboran 1,200 empleados, 10,000 voluntarios y afirman atender a más de dos millones de personas anualmente.

[iii] Fundación Azteca promueve la campaña "Vive sin drogas" (la cual afirma que "hasta la fecha es la campaña antidrogas más importante que se ha llevado a cabo en México") que tiene por objetivo: "educar a la sociedad mexicana, particularmente a los jóvenes, sobre los daños físicos que se derivan del consumo de drogas y también cómo evitar caer en la tentación del consumo"; para lograr su propósito de reducir el consumo de drogas en México, "Vive sin drogas crea conciencia sobre los riesgos que representan las drogas con su campaña publicitaria masiva que se actualiza cada 4 meses"Cf. Fundación Azteca. Folleto promocional. Fundación Azteca. Sin fecha. P. 9

[iv] Cf. Sánchez, Jesús. "Los medios de comunicación social ante el fenómeno de la drogodependencia" en "El fenómeno social de las drogodependencias". Revista de estudios de juventud. No. 40. Centro de estudios, formación e información de Juventud-Instituto de la Juventud. España. Octubre 1997. pp. 72-76

[v] Esquema tomado de Tobler, Nancy. "Meta-Analysis of Adolescent Drug Prevention Programs: Results of the 1993 Meta-Analysis" en Bukoski, William (ed.). "Metanalysis of drug abuse prevention programs". National Institute on Drug Abuse. Research Monograph series. No. 170. U.SA. 1997

[vi] Freire, Paulo. Pedagogía del Oprimido. Siglo XXI. México.

[vii] Ponencia del Comisionado Nacional, Lic. Ernesto Enríquez Rubio, durante la reunión de Coordinación interinstitucional organizada por el Instituto Mexicano de la Juventud, Conadic y la Coalición de Organizaciones Juveniles para la Prevención de las Adicciones realizado en la Cd. De México el 16 de agosto de 2000.

[viii] Escohotado, Antonio. Op. Cit. pp. 699-705, 755-758. Por ejemplo, cf. Naciones Unidas. "Convención única de 1961 sobre estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 de modificación de la Convención única de 1961 sobre estupefacientes". Ediciones de las Naciones Unidas. Nueva York, E.U.A. 1977. Naciones Unidas. "Convenio sobre sustancias sicotrópicas". Naciones Unidas. Nueva York, E.U.A. 1971. Naciones Unidas. "Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas". Naciones Unidas. Nueva York, E.U.A. 1988. Naciones Unidas. "Declaración Política. Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas". Naciones Unidas. Nueva York, E.U.A. 1998. Para una relación completa y con una descripción sintética de los principales eventos e instrumentos de cooperación internacional en el campo del control de las drogas cf. United Nations Internacional Drug Control Programme. "The United Nations and drug abuse control". United Nations Publication. 1992. pp. 63-75

[ix] La clasificación de drogas en lícitas e ilícitas de los marcos jurídicos nacionales e internacionales se basa en criterios tautológicos, de control social e intereses económicos cf. Escohotado, Antonio. Historia general de las drogas. Espasa Calpe. Madrid, España. 1999. pp. 887-907

[x] Al menos en México, ya que en muchos países como Estados Unidos, sí se penaliza el consumo y tiene llenas sus cárceles con jóvenes experimentadores y usuarios, especialmente afroamericanos e hispanos.

[xi] A esto hay que añadir las oscuras redes que se tejen en el inframundo de las operaciones secretas de financiamiento de *contras*, afganos, guerrillas del Triángulo dorado, etc. cf. Escohotado, Antonio. Op. Cit.

[xii] Escohotado, Antonio. Op. Cit. p. 1045

[xiii] Cf. por ejemplo, Ambos, Kai. "Control de drogas. Política y legislación en América Latina, EE. UU. Y Europa. Eficacia y alternativas". Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá, Colombia. 1998. p. 115-133.

[xiv] Cf. Rolles, Stephen. "After the war on Drugs: Blueprint for a Regulated Drug Market". Transform Drug Policy Foundation. UK. 2010. Fordham, Ann et al. "Guía sobre políticas de drogas. IDPC. 2010

[xv] Escohotado, Antonio. Op. Cit. p. 648

[xvi] Los daños derivados de las varias formas de drogadicción pueden ser resumidos en cuatro categorías: a) La primera concierne a los daños físicos, sociales y psicológicos respecto al sujeto que hace uso de sustancias psicotrópicas. b) La segunda concierne a los daños que la condición de drogadicción ocasiona, por sí misma y por las normas jurídicas vigentes (situación de ilegalidad), respecto al contexto próximo en el cual ésta se manifiesta (del proselitismo a la micro-criminalidad recurrente, al malestar de las familias con un drogadicto y a las respectivas redes sociales, entre otros). c) La tercera concierne al problema del daño que dicha condición produce en relación al contexto ampliado en el cual se manifiesta (pérdida total de la capacidad del control social, alarma social). d) La cuarta (la menos evidente, pero la que más preocupa) concierne a la pérdida de capacidad y aptitudes de una cultura en desarrollar sistemas rituales simbólicos de control social basados en la tolerancia y en la complejidad.

[xvii] Cf. por ejemplo, el caso paradigmático de la llamada "política de los cuatro pilares" de Suiza. Cf. Oficina Federal de Sanidad. "La política de drogas suiza". Suiza. 2000

[xviii] El concepto tuvo su reconocimiento público en el Informe de 1984 sobre Prevención del Consejo Consultivo sobre Abuso de Drogas, en el cual se abandonó la tradicional clasificación de la prevención en primaria, secundaria y terciaria, en favor de dos criterios básicos: (1) la reducción del riesgo en aquellos individuos que presentan un abuso de drogas y (2) la reducción de los daños asociados al abuso de drogas.

[xix] En el artículo "Minimización de los daños y salud pública: una perspectiva histórica", traducido al español por el grupo IGIA.

[xx] Berridge menciona también el informe del Comité Rolleston de 1924-1926 que contenía conclusiones como la siguiente: "Cuando se han hecho todos los esfuerzos posibles y se ha fracasado en el intento de conseguir que el paciente no dependa de las drogas, podría resultar justificable en ciertos casos prescribirle regularmente la dosis mínima que se considere necesaria, tanto para evitar los síntomas de abstinencia, como para mantener al paciente en unas condiciones en las cuales puede llevar una vida provechosa" y, en una lógica similar, Berridge hace referencia a la defensa de la prescripción de opiáceos en los años 60 ante el argumento de que si no se hacía el mercado negro se encargaría de ello, como si fuera un mal menor, una especie de primer auxilio.

[xxi] En el artículo "El uso de drogas y la reducción de daños: respuestas a un reto", también traducido por el grupo IGIA.

[xxii] Cf. la página del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (www.emcdda.org/publications) y Bukhart, Gregor. "Políticas europeas: posibilidades y límites". en Vega, Amando. Op. cit.

[xxiii] La abstinencia es un medio excelente para lograr reducción de daños en la medida en que ésta se alcance y se consolide. Un problema grave surge del elevado número de casos de fracaso en la consecución de la abstinencia. De hecho, incluso

puede darse el caso de que la abstinencia resulte en una vuelta más catastrófica al consumo de drogas (el *"efecto de violación de la abstinencia"*).

[xxiv] Por ejemplo, abstenerse de la violencia y del consumo en el interior del Centro.

[xxv] CONADIC. *Documento de posición*

[xxvi] Financiado por la Unión Europea y el gobierno alemán y la agencia de cooperación alemana DCV.

[xxvii] Hogar Integral de Juventud, Cejuv y Cultura Joven, con el apoyo de Cáritas Arquidiócesis de México.

[xxviii] Brasil, Colombia, Costa Rica y Haití.

Mesa 9: Redes de organizaciones de la sociedad civil

Ámbitos de cooperación intersectorial: El caso de las Organizaciones Civiles Mexicanas

Gloria Jovita Guadarrama Sánchez

Resumen

La ponencia presenta una exploración preliminar de las relaciones cooperativas para la procuración del bienestar de la población entre el Estado y las organizaciones civiles en México. La perspectiva interactiva captura la idea de que los espacios cooperativos no solamente son ámbitos de convergencia de intereses en los que todos pueden salir beneficiados, sino de cohesión y conexiones entre grupos. Esto presupone que la cooperación surge de intercambios recíprocos positivos que optimizan los resultados de los proyectos sociales. Las líneas analíticas que trazan los incentivos y obstáculos para el logro de la cooperación, explican la conducta cooperativa en torno a intercambios productivos y metas comunes compartidas. El estudio se focaliza en el caso de las organizaciones civiles mexicanas e identifica el camino seguido en los esfuerzos nacionales para incorporar la cooperación solidaria en la provisión del bienestar.

Palabras clave: organizaciones civiles, cooperación intersectorial, México.

Introducción

En este texto se presenta una exploración preliminar de las relaciones cooperativas entre el Estado y las organizaciones civiles en México. Se argumenta que el impulso a la participación de las organizaciones civiles en proyectos sociales depende de la constitución de espacios de cooperación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil que al tiempo que preserven la autonomía y funciones de cada sector, permitan construir espacios de convergencia en proyectos y políticas públicas, (Laville, 2003. Donati, 1999). El examen de los vínculos intersectoriales se realiza mediante el seguimiento de las reconfiguraciones que han tenido las relaciones entre los sectores sociales y traza un perfil de los intercambios entre las organizaciones civiles mexicanas con el Estado. La cooperación es entendida como compromisos de acción colectiva (Lopes, Santos y Teles; 2009); a partir de considerar que la conducta cooperativa se arraiga en los incentivos, metas comunes, satisfacciones relacionales, normas y valores compartidos; los cuales constituyen espacios de convergencia que han incentivado o restringido la cooperación. La meta común es percibida como un bien compartido, noción que lleva implícita la consecución de los propios intereses por los miembros del grupo que participa de la acción. La satisfacción relacional se captura como

intercambios sectoriales que generan resultados positivos, capital social o bienes relacionales; las normas y valores constituyen el entorno que está por encima de los intereses sectoriales y que promueve la cooperación por prescribir acciones que benefician a otros sectores, grupos o individuos.

El análisis se sustenta en la identificación y la discusión de los actores, fuerzas y componentes que han actuado como incentivos o como obstáculos en los esfuerzos de convergencia, a partir de los cambios en la percepción de lo que ha sido estimado como bienes y metas comunes. La intervención de las organizaciones civiles en la procuración del bienestar se presenta en forma de ciclos de expansión o restricción que posibilitaron que ejercieran mayor o menor influencia en el entorno social. El recorrido sobre la cooperación intersectorial en México sirve para fijar algunos indicadores de los problemas y los desafíos que afectan al país en términos de incentivos y obstáculos para la participación de las organizaciones civiles en el desarrollo.

Las relaciones interdependientes entre los sectores sociales

El Estado, el mercado, la sociedad civil, son las formaciones sociales en las que vivimos. Las palabras "sociedad civil" nombran la esfera de la asociatividad humana y el conjunto de redes relacionales que articulan ese espacio. Vista como un sector constitutivo del sistema social, la sociedad civil es un ámbito con capacidades para articular la acción colectiva.[i] En las sociedades modernas las relaciones entre sus sectores constitutivos básicos: el Estado, el mercado y la sociedad civil, son distintas entre los países, dependiendo de su historia, su cultura, su sistema político y sus condiciones de desarrollo. También son dinámicas y cambiantes, porque se ven influidas por condicionantes económicos y políticos, nacionales, regionales e internacionales. El conjunto de asociaciones y grupos sociales constituidos concreta las formas de actuación de esta esfera.

La consideración de la cooperación como alternativa para generar bienestar e impulsar el desarrollo toma como referentes estudios que nos advierten que las relaciones entre las esferas del Estado, el mercado y la sociedad civil son interdependientes.[ii] Como lo hace notar Rafael Grasa (2007), la constitución del ámbito reconocido como sociedad civil y su participación como actor político no es un fenómeno aislado, ni geográfica, ni funcionalmente, sino que suele estar asociado a fenómenos cíclicos internos y externos.[iii] Asimismo, como lo hemos analizado en otros momentos, los ciclos de expansión o restricción en la intervención de la sociedad civil en el espacio público están relacionados con otras fuerzas y actores económicos, políticos y sociales que promueven u obstaculizan su participación (Guadarrama, 2007). Así, la crisis de los estados de bienestar, la globalización o las crisis financieras, son factores que han condicionado el potencial de la sociedad civil de manera importante. A su vez, la demanda de servicios, los incentivos fiscales y las formas de organización comunitaria, inciden en la expansión y dimensiones del sector de organizaciones civiles, uno de los subconjuntos del ámbito de la sociedad civil.

La cooperación intersectorial se concibe como la constitución de ámbitos solidarios de participación entre dos o más sectores, en los que sea posible desarrollar proyectos compartidos, alcanzar fines comunes o resolver problemas. De esa definición se desprende que la cooperación existe cuando habiendo fines libremente articulados y compartidos, los sectores participen activamente en el espacio público para su consecución; siendo deseable que se establezcan condiciones para un proyecto de largo plazo vinculado a los proyectos nacionales de desarrollo.

La perspectiva interactiva captura la idea de que los espacios cooperativos no solamente son ámbitos de convergencia de intereses, en los que todos pueden salir beneficiados, sino de cohesión y conexiones entre grupos. Esto presupone que la cooperación surge de intercambios recíprocos positivos que disminuyen los costos de transacción y optimizan los resultados de los proyectos sociales.

En la adopción de esos esquemas de colaboración solidaria se observa que tanto en México, como en otros países de Latinoamérica, en las últimas décadas hemos asistido a profundos cambios que denotan una participación más activa y vigorosa de la sociedad civil en el espacio público; ya sea a través de iniciativas ciudadanas, asociaciones diversas, movimientos sociales, participación de organizaciones no gubernamentales y acciones que tienen presencia e impacto social; entre ellas se cuentan intervenciones como la vigilancia electoral, la promoción de la rendición de cuentas o la fiscalización de los recursos públicos, que tienen como propósito central profundizar la calidad de la democracia. En el espíritu de esas transformaciones se aprecia, que no obstante que no tienen la intención expresa de reemplazar al Estado, la de substituir a los partidos políticos o la de presionar al mercado; las intervenciones de los grupos civiles contribuyen a mejorar el funcionamiento de la sociedad y al desarrollo de las instituciones democráticas y que también inciden en la orientación de las políticas públicas. La sociedad civil se coloca también como un ámbito importante en las responsabilidades para asegurar mayor bienestar.

La cooperación se encuentra en la base de la constitución de esos espacios y de una posible colaboración entre los sectores para avanzar en el desarrollo, no solamente mediante el establecimiento de acuerdos beneficiosos para todos los que cooperan, sino como parte de lo que puede ser un proyecto innovador, nacional o regional, para enfrentar los riesgos sociales. Desde esos ángulos la cooperación solidaria tiene que ver con las virtudes cívicas, con las concepciones compartidas de conciencia ciudadana y con los derechos sociales, así como con los principios de obligación social, por lo que puede articularse como un nodo de convergencia de intereses, relaciones y circunstancias, que propicien el flujo de recursos que sustente los proyectos colectivos que promuevan el bienestar y el desarrollo del país y en ese sentido se justifica el análisis de las alianzas y los consensos que la hacen posible.

Las relaciones cooperativas entre el Estado y las organizaciones civiles

Si bien es posible identificar relaciones cooperativas entre gobernantes y ciudadanos en todas las etapas históricas, las relaciones entre los ámbitos formalmente constituidos del Estado y la sociedad civil comenzaron a plantearse en México, a partir de las distinciones entre las esferas civil y religiosa que estableció la consolidación del Estado liberal mexicano. Es sabido que las Leyes de Reforma (1859-1861) y la secularización de la beneficencia (1861), trajeron consigo la ruptura de las relaciones cooperativas que articularon la procuración del bienestar durante la Colonia, especialmente, cohesionadas por la religión. Con ese marco en el que el Estado buscaba legitimar su hegemonía frente a la Iglesia, la participación ciudadana era fundamental; por ello, se construyeron nuevos vínculos cooperativos entre los grupos socialmente organizados y el Estado, entre los que destacan las relaciones con las cooperativas y mutualidades de trabajadores y, los que buscaron aglutinar la participación de asociaciones benéficas en torno a la beneficencia pública. Aquí argumentamos que esas relaciones se sustentaron en metas comunes e intercambios positivos generadores de capital social.

La cooperación con las organizaciones mutualistas

En México como en otros países del mundo los primeros programas de protección y socorro para los pobres surgieron, primero, como resultado de la caridad, la moral y la virtud personales y, después, con el impulso de distintos tipos de asociaciones filantrópicas y mutualistas. La función de las sociedades de socorros mutuos fue la de auxiliar a la familia cuando no había trabajo; cuando los asociados caían enfermos o morían, viudas, hijos y padres ancianos tenían la posibilidad de recibir algún socorro. Las mutualidades constituyeron también formas a través de las cuales los trabajadores resistían la explotación de los patrones y procuraban entre ellos aliviar los males derivados de sus miserables condiciones de vida. En relación con esas primeras formas de ayuda y protección social, Marjorie Clark nos señaló que durante mucho tiempo el trabajador mexicano tuvo la convicción de que una vez formada una sociedad mutualista, aunque ésta estuviera bajo el control oficial, había encontrado la única solución posible a sus problemas. (Clark, 1934: 13).

Otras asociaciones ciudadanas se ocupaban de la beneficencia pública, ya que la ayuda a los pobres no era una preocupación principal de los gobernantes y que las acciones emprendidas para auxiliarlos no alcanzaban a conformar un programa o una estrategia planeada; esas acciones se llevaban a cabo combinando el apoyo ocasional del gobierno, con los esfuerzos de los ciudadanos por aliviar los males sociales. Esas formas de responder a las necesidades se traducían en que las responsabilidades del Estado fuesen mínimas y que no tuvieran el alcance de una política pública, el papel del Estado era entonces el de un abstencionismo social, (Guerra, 1988; II, 336).

Las sociedades mutualistas y las asociaciones filantrópicas contaron en muchos casos con los auspicios y la protección del gobierno, incluso se sabe que el gobierno podía jugar en ellas un doble

papel, porque estimulaba esas agrupaciones en aras de impedir la formación de sindicatos y de otro tipo de movimientos encaminados a transformar los mecanismos de sometimiento que marcaron las relaciones de los terratenientes y propietarios con los trabajadores que se incorporaban a la incipiente industria. En esa imagen que cierra el siglo diecinueve y abre el siglo veinte podemos ver que muchas veces las acciones del gobierno asumían un carácter proteccionista hacia las mutualidades, pero su verdadero compromiso era con los patrones a los que se beneficiaba con cuantiosas exenciones de impuestos dirigidas a estimular el desarrollo de la industria. (Bringas, 1982. Clark, 1934) En esas circunstancias lo social era, en el mejor de los casos, una cuestión compartida con la población que resolvía las carencias con sus propios recursos.

Resulta en consecuencia factible pensar que las relaciones cooperativas de apoyo entre el Estado y las mutualidades se sustentaban en las metas comunes de preservar la paz social y asegurar redes mínimas de protección social, al menos para quienes trabajaban en la naciente industria.

La cooperación con las organizaciones civiles de base solidaria

Aun cuando las asociaciones de ciudadanos libres se encuentran presentes en México desde la independencia y han tenido peso en la vida pública; en el devenir histórico del país las características de su participación han sido diversas. Siguiendo esas variaciones, las relaciones cooperativas entre el Estado y las organizaciones civiles pueden ser percibidas en forma de ciclos de expansión o restricción que posibilitaron que ejerciera mayor o menor influencia en el entorno social.

Desde esa visión cíclica se advierten como marcas significativas: el derecho de asociación que estableció el artículo noveno de la Constitución de 1857. Así como la forma en que, durante la segunda mitad del siglo diecinueve, la separación de los ámbitos político, religioso y civil, alentó la formación de innumerables asociaciones que funcionaron como sociedades mutualistas, juntas patrióticas, logias masónicas, círculos espiritistas, sociedades protestantes, asociaciones de libres pensadores, clubes liberales, sociedades artísticas y culturales. Agrupaciones que en su conjunto, formaban parte importante de la vida social de los mexicanos y que contribuyeron a sembrar ideales de progreso sustentados en un compromiso cívico más igualitario (Bastian, 1988).

En consecuencia, destacan como principios fundantes de las relaciones cooperativas entre el Estado y las organizaciones civiles, las normas y valores compartidos entre los que se contaron: la aceptación de la igualdad legal y política de los ciudadanos que se extendió en el país durante la segunda mitad del siglo XIX, y el respecto irrestricto que enarbolaron los liberales de ese periodo hacia las libertades individuales. La generalización de los principios de igualdad contribuyó a sembrar las ideas de que el bienestar de los mexicanos no podía quedar librado a los esfuerzos de la caridad, por lo que debía constituirse en una responsabilidad del Estado y de la sociedad; al tiempo que la convicción sobre las libertades individuales ayudó a establecer límites que separaban el

ejercicio de los derechos privados de las responsabilidades públicas. Esa corriente fue paulatinamente conformando nuevas formas de organización ciudadana, que abrieron el camino a nuevas formas de participación ligadas a organizaciones independientes. En las relaciones con su entorno las asociaciones pusieron de relieve la importancia de que la sociedad asumiera valores más igualitarios, generaron una combinación de ideas y modelos de atención que destacaron la importancia de la autogestión y la organización colectiva; aspectos que incidieron en las ideas y en los movimientos que dieron paso a la transformación del orden social que significó la revolución mexicana.

METAS COMUNES QUE SUSTENTAN LA COOPERACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS ORGANIZACIONES CIVILES. SIGLO XIX Y PRINCIPIOS DEL SIGLO XX	
• Separación de la Iglesia y el Estado. • Secularización de la beneficencia. • Desarrollo de la beneficencia pública. • Búsqueda de legitimidad por parte del gobierno. • Difusión de principios del liberalismo. • Reconocimiento social a la contribución de ciudadanos distinguidos e interesados en el progreso. • Las instituciones asociadas a organizaciones religiosas continúan con reconocimiento como asociaciones seglares.	• Consenso paulatino de la separación de los ámbitos religioso y civil. • Aceptación de la necesidad de establecer redes cooperativas para la protección de los trabajadores. • Afanes de progreso (ideas positivistas). • Surgimiento de asociaciones autónomas vinculadas a grupos de poder. • Inicio de la industrialización. • Transformación de la organización económica • Legitimación y hegemonía del Estado sobre la iglesia.

Incentivos que sustentan los compromisos de acción colectiva en torno a metas comunes

Algunas de las sociedades benéficas que emergieron en México, a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, tuvieron el carácter de sociedades cooperativas y de ayuda promovidas por la libre asociación de sus miembros; en virtud de que las aportaciones de los socios se encaminaban, en ocasiones con apoyo del gobierno, a la protección de huérfanos y viudas, y también a promover la educación y la salud. Es decir que el Estado y las organizaciones compartían como meta común las aspiraciones de progreso. A modo de ejemplo podemos referir el caso de las sociedades mutualistas

y fraternales de trabajadores de todos los ramos, agrupadas a principios de siglo, con la denominación de "Gran Club de Obreros Mexicanos" que buscaba la protección social para sus asociados, promovía el mejoramiento de la dignidad de los obreros a través del auxilio mutuo y del establecimiento de una caja de ahorros. Con principios similares se multiplicaron en el territorio, al despuntar el siglo, mutualidades diversas, a través de las cuales tomaba forma pública la prevención de los riesgos sociales.

Es un hecho que las mutualidades articularon redes de protección social que llegaron a ser importantes para el establecimiento posterior de las instituciones de seguridad social, porque alentaron e hicieron posibles formas de organización de los trabajadores para demandar el ejercicio de sus derechos sociales; igualmente, se desempeñaron como instancias intermedias que impulsaron el proceso de constitución del auxilio público, ya que fueron formando canales por los que fluían recursos y acciones destinadas a la protección social. Resulta interesante advertir que los riesgos se enfrentaban colectivamente, en tanto los recursos provenían de las aportaciones individuales de los asociados, mientras que los patrones se mantenían al margen. El Estado por su parte jugaba un papel conciliador que servía, primero, al control político, después, a la legitimación del régimen. Algunos testimonios dan fe que sin asumir responsabilidades en la prevención o protección de los riesgos sociales, el gobierno intervenía, primordialmente, para evitar la violencia (Clark; 1934. Guerra; 1988). Eso significaba en alguna medida un intercambio benéfico para los participantes, a los que el Estado brindaba un amplio reconocimiento social, abriendo espacios y oportunidades en la esfera política.

INTERCAMBIOS POSITIVOS QUE SUSTENTAN LOS COMPROMISOS DE ACCIÓN COLECTIVA (FINAL DEL SIGLO XIX Y PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XX)
• Las sociedades mutualistas sembraron los ideales de progreso sustentados en un compromiso cívico y solidario más igualitario. • Sociedades cooperativas, incentivaron las formas asociativas libres. • Las aportaciones de los socios se encaminaban a la protección de huérfanos y viudas; a promover la educación y la salud y; a la generación de mayor bienestar. • Las asociaciones mutualistas constituyeron un antecedente en el establecimiento de las instituciones de seguridad social. • Las sociedades benéficas se vincularon a los fines humanitarios: • Incorporaron ideas de prosperidad nacional y beneficio común; orientación filantrópica y de interés comunitario. • Se minimizó la presión del gobierno para la secularización y el control de los establecimientos.

- El gobierno logró establecer incentivos: exención de impuestos; reconocimiento y prestigio social.
- Los filántropos, patronos y fundadores preservaron sus propiedades destinándolas a fines de beneficencia y ayuda social.

Los consensos que articulan el proyecto compartido

En la secuencia trazada se traslucen los consensos que sustentaban la forma de enfrentar los problemas sociales al comienzo el siglo; se advierte el desplazamiento de la responsabilidad por los riesgos sociales desde la ayuda compasiva hacia el apoyo a la cooperación y el auxilio público; desde el ámbito religioso hacia el ámbito civil y también el paulatino reconocimiento de ciertas responsabilidades por parte del Estado. Se observa también la hegemonía del poder central y el papel desempeñado por los gobiernos estatales para aliviar los conflictos que surgían de las acuciantes necesidades sociales. La coyuntura que hace posible la participación social se ubica en la convergencia de los afanes de modernización y prosperidad nacional que se perciben unidos a los valores cívicos y a los principios liberales; afanes que se mostraron claramente insuficientes ante la dimensión de las necesidades de la población. La revolución obligó a una ruptura de los consensos que anudaban las relaciones entre la sociedad y el gobierno, con lo que comenzó un ciclo restrictivo para los intercambios cooperativos.

Las estrategias corporativas para integrar las demandas sociales a la agenda gubernamental y mantener la paz social marcaron el papel tutelar del Estado en la provisión del bienestar, principalmente, en los rubros de salud, educación, seguridad social y vivienda.

La etapa revolucionaria, en lo que corresponde a la intervención de la sociedad civil y a sus relaciones con el Estado, quedó marcada por el establecimiento de la figura de asociación civil, en 1928; la que formalizó el derecho de los ciudadanos a organizarse fuera de la vigilancia del Estado y, en lo que concierne a la distinción con la esfera mercantil, reconoció la constitución legítima de organizaciones para fines no lucrativos. La figura jurídica de asociación civil es, todavía, la que da soporte legal a la mayoría de las organizaciones civiles mexicanas. Sin embargo, podemos decir que durante la primera mitad del siglo veinte, la sociedad civil quedó inserta en un modelo de desarrollo estado-céntrico que no propició la organización independiente de los ciudadanos, constituyendo un ciclo restrictivo para su participación; la cual comienza a rearticularse hasta el final de los años sesenta del siglo XX, cuando principia a ser identificada como un componente relevante de la transformación social y política del país.

En los años setenta dio inicio un ciclo de reacomodo y de reactivación de las relaciones cooperativas entre las organizaciones civiles y el Estado, que se tradujo en el incremento en el

número de organizaciones y en la aparición de nuevas formas asociativas. Entre los procesos que favorecieron el crecimiento del sector civil y las relaciones cooperativas se encontraron: el retiro del Estado de algunas funciones, la pluralidad electoral, la aceptación de que otros actores se ocuparan de funciones antes confinadas al Estado o al mercado. En ese recuento apreciamos cómo los grupos civiles organizados van posicionándose de diferente manera en el papel que desempeñan en la vida social y como cambia su relación con la acción política. Una forma de expresar esas transformaciones en la vida asociativa es decir que las organizaciones civiles mexicanas pasaron de ser tuteladas, a ser más autogestivas y a desempeñar un papel importante en el impulso a las políticas públicas. Que transitaron de ser un sector diferenciado como dependiente, restringido e influenciado por el Estado; a ser más independiente, plural, autogobernado y capaz de promover sus propios proyectos.

Las relaciones cooperativas del sector solidario contemporáneo.

Como aconteció en otros países latinoamericanos, en México, durante las décadas finales del siglo XX -marcadas por la adopción de las políticas neoliberales- se acentuaron los cambios que restringieron el papel del Estado como actor dominante en la procuración del bienestar; tendencias que además de privilegiar la libertad de los mercados, contribuyeron a que las organizaciones civiles fueran posicionándose como un sector solidario que podía incidir en integrar las demandas sociales. Se manifestó entonces el interés del gobierno en incentivar el concurso de otros actores individuales y colectivos en responsabilidades antes asumidas por el sector público, movimiento que se acompañó de restricciones al gasto social y de la privatización de los servicios; estrategias que también tuvieron su impacto en la mercantilización de bienes sociales, con repercusiones en el activismo social y político de grupos interesados en la democratización del país que fueron, gradualmente, ocupando la esfera pública.

METAS COMUNES QUE SUSTENTAN LA COOPERACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS ORGANIZACIONES CIVILES. SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX	
• Restricción del papel del Estado como actor dominante en la procuración del bienestar. • Interés del gobierno en incentivar el concurso de otros actores en responsabilidades públicas. • Restricciones al gasto social y privatización de los servicios.	• Establecimiento de un marco normativo para la participación social de los grupos organizados. • Colaboración entre los empresarios y el Estado. • Surgimiento de las empresas de responsabilidad social. • Investigación académica sobre las

• Activismo social y político de grupos interesados en la democratización del país. • Fomento a las actividades de desarrollo social con participación ciudadana. • Recursos públicos para el bienestar procurados a través de organizaciones civiles.	organizaciones y la sociedad civil. • Crecimiento y diversificación de organizaciones no lucrativas. • Interés por legalizar la operación de las organizaciones. • Crítica al paternalismo y al asistencialismo.

En el devenir de esos procesos se realizaron intentos por construir esquemas de cooperación entre el gobierno y las organizaciones civiles, dentro de los cuales se encontró la conformación del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), en el año 2001, al que se encomendó procurar el fomento de las actividades de desarrollo social con la participación de las organizaciones de la sociedad civil. En las estrategias desarrolladas por este instituto está, por ejemplo, el Programa de Coinversión Social, mediante el cual se canalizan recursos públicos a organizaciones que desarrollen y/o asesoren proyectos de bienestar comunitario que fortalezcan la cohesión y el capital social.

Un avance significativo para el establecimiento del marco normativo para la colaboración con las organizaciones fue la formulación, en 2004, de la "Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil", que fija algunos de los términos de la cooperación entre el sector público y las organizaciones civiles OSC. Esa legislación estableció también mecanismos para establecer un registro de las organizaciones que ha permitido conocer cuántas son y cuáles son sus actividades.

Adicionalmente, y tal vez en forma más relevante, fue estableciéndose una colaboración mayor entre los empresarios y el Estado. Las estrategias apuntaron a cambios en los que el Estado pudo dejar a la clase empresarial una más amplia intervención en responsabilidades públicas; con una mirada -antes inexistente desde el ámbito de los negocios- que no consideraba ya al Estado como un poder restrictivo de la iniciativa empresarial; por el contrario, permitía percibirlo como un medio para fortalecerla, a través de mejores marcos regulatorios y de incentivos para su colaboración, que se estimaba complementaria a la gestión pública para la procuración del bienestar.

En el ámbito de la investigación académica también comenzó a manifestarse el interés por el conocimiento sobre el desarrollo y características de las organizaciones no gubernamentales y del sector no lucrativo; muestra de ese interés fue la emergencia de programas e instituciones enfocadas a esos campos de estudio y el levantamiento de encuestas que permitieran registrar y caracterizar a las organizaciones civiles mexicanas. Se identifican en esa secuencia: la constitución del Centro Mexicano para la Filantropía CEMEFI, fundado en 1988; la realización de una serie de

investigaciones sobre el sector no lucrativo en México y sobre organizaciones civiles y no gubernamentales (Torres, 1998, Verduzco; 2000. 2001. 2003, Pliego; 2001, Calvillo, 2004); el Programa de Estudios sobre el Tercer Sector, con sede en El Colegio Mexiquense, fundado en 1999; el proyecto CIVICUS para la construcción de un Índice de la Sociedad Civil en México (Verduzco, 2001); la primera "Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil", (ENAFI) levantada en 2005, (Layton, 2006); la Encuesta Nacional de Solidaridad y Acción Voluntaria (ENSAV) levantada entre 2005 y 2006, cuyos resultados han sido recientemente publicados, (Verduzco; 2008).

A estos análisis se agregan los estudios sobre la naturaleza de la sociedad civil, sobre su participación en la esfera pública y en la democracia de América Latina y de México, así como las aportaciones sobre el desenvolvimiento de distintos movimientos sociales y de las redes de organizaciones civiles que han incidido en la vida pública y en la democratización del país (Olvera, 1999. 2001. 2003. Reygadas, 1988). Los pasos dados en esa dirección permitieron sumar al conocimiento de las particularidades del sector solidario, el de sus diferencias con otros países, así como identificar e interpretar algunos determinantes de la cooperación entre este sector y el sector público.

Otras líneas de investigación se dirigieron a examinar los rasgos de la acción colectiva; la orientación, la diversidad y el desempeño de las organizaciones, (Puga y Luna; 2008). Paralelamente, el estudio de las formas asociativas se amplió a sus vínculos con el espacio político, con el ámbito empresarial y a su inserción en redes internacionales, (Cadena-Roa, 2004, Serna, 2008), sin dejar de examinar la transparencia, confianza, rendición de cuentas e impacto en la sociedad (Hernández, 2006. Guadarrama, 2008).

Resumidamente, se puede decir que la amplitud, diversidad y profundidad de la investigación académica realizada en México registra las transformaciones del sector y muestra la importancia que ha adquirido la conformación del campo de estudios que tiene como centro a la participación de los ciudadanos a través de las organizaciones civiles.

INTERCAMBIOS POSITIVOS QUE SUSTENTAN LOS COMPROMISOS DE ACCIÓN COLECTIVA (SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX)
• Participación de las organizaciones civiles en la planeación y el desarrollo de las políticas públicas. • Promoción de temas, necesidades y preferencias sociales para convertirlas en prioridades de la agenda del gobierno. • Escrutinio de los asuntos públicos. • Registro de asociaciones no lucrativas que funcionan en el país. • Diversificación de las formas asociativas.

- Fortalecimiento del tejido social y promoción de la participación ciudadana en la procuración de los servicios.
- Las organizaciones filantrópicas pasan de ser donatarias a invertir en empresas.

Las transformaciones mencionadas también pueden observarse en el seguimiento del crecimiento y la diversificación de las organizaciones de carácter no lucrativo, como uno de los componentes del conjunto más amplio que incluye la noción de sociedad civil. Se parte de saber que hasta hace pocos años no se disponía de información precisa sobre las dimensiones del sector no lucrativo en México, aun cuando se apreciaba ya su crecimiento; porque algunas fuentes evidenciaban que, en poco más de una década, las organizaciones civiles habrían pasado de dos mil en 1995 a 35 000 en 2008.[iv] Actualmente, de acuerdo con la información recopilada por el CEMEFI sobre las organizaciones civiles (OSC); el año anterior (2008), existían 35 mil organizaciones no lucrativas en México, de éstas 7,080 eran donatarias autorizadas, lo que significa que estaban facultadas para recibir donativos deducibles de impuestos.[v] Asimismo, se cuenta con datos que acreditan que en 2008, el 23% de las organizaciones, (8063) estaba en condiciones de recibir recursos públicos al haber obtenido su registro oficial, CLUNI, ante el INDESOL.[vi] Otro cambio notable fue la diversificación de las formas asociativas, ya que a las tradicionales instituciones de asistencia privada y a las organizaciones de carácter sindical y corporativo, comenzaron a sumarse otras formas de participación como los movimientos sociales, las cooperativas, las empresas socialmente responsables, los programas de redondeo y las fundaciones comunitarias.

A pesar de esa expansión se observa todavía la debilidad del sector, sobre todo, respecto a su conformación en otros países. Con relación a este punto, Michael Layton (2006, 170), señala que: "si se comparan los datos que arrojó la ENAFI, levantada en 2005, con los datos chilenos, en donde hay 50 organizaciones por cada 10 mil habitantes, en México sólo se cuenta con una organización para el mismo número de habitantes y que con la excepción del Distrito Federal, ningún estado de la república llega a contar con una asociación por cada 10,00 habitantes".

Las áreas de la vida social en las que las organizaciones tienen mayor presencia y de las cuales derivan su relevancia son entre otras:

- Opinión sobre los asuntos públicos y desempeño del gobierno.
- Promoción de temas, necesidades y preferencias sociales para convertirlas en prioridades de la agenda del gobierno.
- Definición de problemas políticos y/o sociales.
- Evaluación de las políticas y escrutinio del uso de los recursos públicos.

Al observar los ciclos expansivos y restrictivos de la participación de las organizaciones en la vida social y política del país, identificamos las dificultades que implica actualmente el régimen legal y

fiscal para las OSC, debido a que les impone una sobrecarga de trabajo y establece un entorno poco favorable para la promoción de una cultura de la solidaridad. Desde el gobierno no siempre se considera que las OSC contribuyan a la gobernabilidad del país a través del fortalecimiento del tejido social, la promoción de la participación ciudadana y el otorgamiento de servicios a la población desprotegida. Además se ha hecho presente un clima de desconfianza que propicia la proliferación de prejuicios en torno a la función que cumplen estas formas asociativas, (Layton, 2006).

El breve recorrido que hemos efectuado sobre el desarrollo de las relaciones cooperativas entre el Estado y las organizaciones civiles en México, sirve para fijar algunos indicadores de los problemas y los desafíos que afectan a nuestro país en términos de incentivos y obstáculos para la cooperación intersectorial. El punto de partida es la existencia de una sociedad desigual en las que los recursos para la procuración del bienestar son escasos.

La cooperación intersectorial

La cooperación intersectorial se concibe como la constitución de ámbitos solidarios de participación entre dos o más sectores, en los que sea posible desarrollar proyectos compartidos, alcanzar fines comunes o resolver problemas. De esa definición se desprende que la cooperación existe cuando habiendo fines libremente articulados y compartidos, los sectores participen activamente en el espacio público para su consecución; siendo deseable que se establezcan condiciones para un proyecto de largo plazo vinculado a los proyectos nacionales de desarrollo.

Obstáculos e incentivos para la cooperación entre el Estado y las organizaciones civiles.

Entre los obstáculos se encuentran: primero, la percepción distinta que existe entre los sectores sobre lo que significa la cooperación, en segundo lugar se anota el escaso reconocimiento que el Estado ha dado al sector solidario como un actor social y político. Esas cuestiones se traducen en que desde el gobierno se promueva que el sector asociativo se ocupe de las áreas menores que no puede atender el sector público, sin reconocerle capacidades para actuar en proyectos de desarrollo de mayor envergadura.

Otra dificultad radica en la falta de acuerdos compartidos sobre lo que debería hacerse para impulsar el desarrollo. La expresión desarrollo adquiere connotaciones distintas entre los múltiples actores vinculados a las políticas públicas, pues mientras para algunos significa crecimiento económico, otros advierten la necesidad de ampliar capacidades productivas, y algunos más, la de elevar los índices de desarrollo humano. En estos rubros se observa que mientras el mercado promueve ampliamente la no-intervención del Estado, buscando preservar su hegemonía; la situación actual ha puesto en evidencia las fallas de los mercados para regularse por sí mismos y, por otra parte, se aprecia la ausencia de un marco normativo que posibilite integrar la intervención

del mercado y de la sociedad civil.

En el mismo sentido se considera una barrera para establecer lazos cooperativos, la imagen extendida en la opinión pública que presenta a las organizaciones civiles como un campo de conflicto de intereses, en el que resulta imposible que existan consensos, valores comunes, y confianza; rasgos que dificultan la acción colectiva y que afectan la capacidad de convocatoria en torno a proyectos promovidos por los grupos civiles.

En los vínculos que se trazan para perfilar el origen y la magnitud de esos obstáculos, se observa que el problema principal en las relaciones de cooperación es la autonomía de los sectores. Una reiterada demanda de los grupos civiles ha sido la de mantenerse ajenos a presiones coercitivas que impongan directrices a su actuar o que incidan en el control de sus intervenciones. En ese conflicto, una buena parte del debate sobre las posibilidades de cooperación se centra en cuestionar si los ámbitos de actuación de los sectores deben mantenerse separados, ya que la penetración de uno en otro, se percibe más como una invasión o como un ejercicio de dominio, que como una colaboración. Ese escenario deja ver que la potencial cooperación solamente podría darse si las esferas de competencia y regulación se mantienen separadas y si los proyectos cooperativos son temporales y responden a metas concretas. Finalmente, el gran obstáculo para la cooperación ha sido y seguirá siendo la desconfianza, la que es alimentada por la ausencia de marcos institucionales que generen certidumbre.

En el terreno de los incentivos, uno de los mayores retos está en crear dispositivos de política pública que impulsen la vinculación entre los sectores, entre los que ocupa el primer lugar, la constitución de un marco normativo, hasta hoy inexistente, que la haga posible. En ese rubro algunos resultados de investigación demuestran que la existencia de normas claras resulta fundamental para lograr una mayor cooperación y también para resolver muchos de los problemas que plantea la acción colectiva, (Ostrom y Ahn, 2003). Las normas como facilitadoras de la confianza también se estiman fundamentales en las relaciones de cooperación que suponen las acciones altruistas y no lucrativas.

Entre los incentivos más importantes para establecer lazos cooperativos están también los beneficios económicos y sociales que pueden obtenerse si se coopera, en particular los de obtener ahorros al proporcionar servicios y prestaciones sociales. Se considera que también existen costos y riesgos potenciales de cooperar, por lo que el incentivo radica en que la proporción de los costos sea menor que los beneficios de los proyectos. En la estimación de tales beneficios resulta indispensable que el gobierno y la sociedad reconozcan, apoyen y hagan explícita la contribución del sector social; al igual que evalúen y contabilicen los bienes relacionales y sociales que genera su intervención.

Otros incentivos radican en la adquisición de conocimiento y experiencia para el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo que pueden adquirir los participantes, como activos que condensan un capital social y de inversión redituable para su desempeño profesional, al igual que para la obtención de legitimidad, liderazgo, prestigio y reconocimiento social.

De lo anterior es posible concluir que las fuerzas que mueven la expansión o la constricción del sector no lucrativo y, en consecuencia, la mayor o menor intervención de la sociedad civil, no provienen solamente de ese sector, sino de las estrategias del Estado para alcanzar su propia legitimidad, cumplir sus funciones y resolver los problemas. En esos términos, en su papel de proveer un marco de derecho y certidumbre, el Estado facilita u obstaculiza la cooperación, al tiempo que abre o cierra posibilidades para que el mercado responda mejor a las necesidades sociales.

La discusión sobre las barreras y los incentivos para la cooperación resulta importante en el análisis de los problemas que afectan el desarrollo en la región latinoamericana, donde la sociedad civil ha realizado una lucha permanente por preservar su autonomía y buscado mantener formas organizacionales que le permitan decidir sobre asuntos propios; pero donde también se encuentra restringida por sus limitadas capacidades financieras, además de que presenta una gran heterogeneidad en sus capacidades de organización y de movilización.

Reflexiones finales.

Desde esos ángulos se percibe la cooperación intersectorial como una alternativa para hacer que las sociedades funcionen productivamente. Después del recorrido efectuado por los laberintos de la cooperación entre los sectores constitutivos de la sociedad, no debe quedar la impresión de que los graves problemas que enfrentan los países como resultado de la crisis económica, pueden ser atendidos con soluciones sencillas y fraternales que inviten a la cooperación.

En la coyuntura crítica que enfrenta el país corresponde a cada uno de los sectores reorganizarse para contribuir a que los problemas que se avizoran puedan ser resueltos. Simultáneamente a la reorganización de los sectores, la nación requiere formular proyectos de política pública que consideren el fortalecimiento y el reposicionamiento del sector solidario en consonancia con las nuevas tendencias de gobernancia y de coordinación social.

En ese camino se deja ver, que sin el acceso a formas asociativas autónomas, que sean capaces de expresar nuestras opiniones y valores, tendremos una muy limitada capacidad para cooperar o para influir en los procesos políticos. En el proceso que fortalezca esas capacidades es pertinente tener en cuenta que una condición indispensable para ampliar la cooperación sectorial es la comprensión de la heterogeneidad del sector asociativo, las organizaciones civiles requieren de esquemas normativos, de vinculación y de promoción diferenciados, es decir propuestas de cooperación que

establezcan marcos distintos de responsabilidades y obligaciones, según sea más conveniente para ellas mismas y para el interés público.

Con esas referencias la expectativa de la cooperación presenta un panorama difícil, por lo que es conveniente considerar que además de la voluntad deban existir fuertes incentivos que hagan atractivo el hecho de cooperar, así como examinar las barreras que se oponen a los esfuerzos cooperativos.

BIBLIOGRAFÍA

Bastian, Jean Pierre, (1988), "El paradigma de 1789. Sociedades de ideas y revolución mexicana", en *Revista Historia Mexicana*, Vol. XXXVIII, número 1, julio-septiembre, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, México, pp.79-110.

Bringas Colín, Martha I, (1982), *Situación de los trabajadores en el Estado de México: 1890-1906*, Toluca, Páginas Obreras / 2, Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero del Estado de México, Gobierno del Estado de México, Secretaría del Trabajo, Toluca.

Cadena-Roa, Jorge, (2004), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, CEIICH-UNAM, México.

Calvillo, Miriam, y Alejandro Favela Gavia, (2004), "Dimensiones cuantitativas de las organizaciones civiles", en Cadena-Roa, Jorge (Coord.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, EIICH-UNAM, México.

Castro, Consuelo, (2003) *El marco legal del tercer sector en México,* Centro Mexicano para la Filantropía, Cemefi, (mimeog), México.

Clark, Marjorie Ruth, (1934/1979), *La organización Obrera en México,* Colección Problemas de México, Ediciones ERA, México.

Donati, Pier Paolo. (1999), *La ciudadanía societaria,* Universidad de Granada, Granada.

Esping-Andersen, Gosta, (1999), *Social foundations of postindustrial economies*, Oxford University Press, New York.

García Sergio, Michael D. Layton, Judith Rodríguez y Ana Paulina Rosas, (2009), *Donativos privados 2006: una aproximación a la contribución ciudadana para las causas sociales,* INCIDE, ITAM y Alternativas y Capacidades A. C., Mimeog, México.

Guadarrama Sánchez, Gloria (2008), "Capacidades de rendición de cuentas de las instituciones de asistencia privada", en Millán Henio y Alejandro Natal Martínez, *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México,* El Colegio Mexiquense, A. C. Zinacantepec, Estado de México.

_____ (2007), *Tiempo, circunstancia y particularidades de la asistencia privada en el Estado de México*, El Colegio Mexiquense, A. C., Zinacantepec, México.

Grasa, Rafael (2007), "Sociedad civil y Estado en la globalización", en revista *Metapolítica*, Volumen 11, número 56, noviembre-diciembre de 2007, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C., México, pp. 47-52.

Guerra, Francois-Xavier (1988), *Del antiguo régimen a la revolución.* Tomos I y II, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Hernández Baqueiro, Alberto (Coord), (2006), *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicanos*. Instituto de Acceso a la Información Pública-Centro Mexicano para la Filantropía, México.

Laville, Jean. L. (2003) "A new European socioeconomic perspective", *Review of Social Economy,* Vol. LXI, Núm. 3, septiembre, (PDF).

Layton D. Michael, (2006), "La generosidad en México: ¿quién da? ¿a quién? Discusión de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI)", en VIII Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector en México. México 16-18 octubre de 2006, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Lopes, Helena, Ana C. Santos and Nuno Teles (2009), "The motives for cooperation in work organizations" en *Journal of Institutional Economics*, Vol. 5; Núm. 3, pp. 289-313.

Olvera J., Alberto (1999), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México.

_____ (2001), *Movimientos Sociales prodemocráticos y esfera pública en México*, Sociedad Civil y Gobernabilidad en México, Universidad Veracruzana, México.

_____ (coord.) (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Universidad Veracruzana, Fondo de Cultura Económica, México.

Ostrom, Elinor y T. K. Ahn (2003), "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva" en *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, núm. 1, enero-marzo, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 155-233.

Pierson, Paul (2001), *The new politics of the welfare state*, Oxford, Oxford University Press.

Pliego Carrasco, Fernando (2001), *Panorama de las organizaciones no gubernamentales en la Ciudad de México: Encuesta 1997 a organizaciones civiles que asisten, promueven o defienden derechos sociales y ciudadanos,* Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Puga, Cristina y Matilde Luna, (Coord.) (2008) *Acción colectiva y organización: estudios sobre el desempeño asociativo.* Universidad nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, México.

Reygadas y Robles Gil, Rafael (1998), *Abriendo veredas, iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones sociales*, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México

Rödell Ulrich; Günter Frakenberg y Helmut Dubiel (1997), "El dispositivo simbólico de la democracia", en revista *Metapolítica,* Vol. 1, Núm. 4, Centro de Estudios de Política Comparada CEPCOM, México, pp.511-522.

Serna, María Guadalupe (2008), "Organizaciones no lucrativas en México. Estudios de caso", en Butcher, Jacqueline, *México solidario. Participación ciudadana y voluntariado*, Centro Mexicano para la Filantropía, Cemefi, México, pp. 169-194

Torres, Blanca (1998) "Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación", en Méndez, José Luis, *organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Miguel Ángel Porrúa-Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, México.

Verduzco Igartúa, Gustavo, (2000) *Perfil del sector no lucrativo en México*, México, Centro Mexicano para la Filantropía, Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins.

_____ (2001), "La evolución del tercer sector en México y el problema de su significado en la relación entre lo público y lo privado", en *Estudios Sociológicos* de El Colegio de México, vol. XIX, núm. 55, enero-abril, pp. 27-48

_____ (2003*), Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos y Centro Mexicano para la Filantropía, México.

_____ (2008), "Las acciones solidarias en México (análisis de la Encuesta Nacional de Solidaridad y Acción Voluntaria)", en Butcher, Jacqueline (edit.), *México solidario: participación ciudadana y voluntariado,* México, Editorial Limusa. pp. 57 -101

Verduzco, Ma. Isabel, Aguirre Reveles, Rodolfo, (Coaut.) (2001). *Civicus: índice de la Sociedad Civil en México: proyecto social en México: reporte preliminar,* Washington , CIVICUS- Centro Mexicano Para la Filantropía, México

[ii] La percepción de la sociedad civil como una esfera pública plural, en la que sus componentes reivindican los derechos humanos, capaz de obrar y de comunicarse autónomamente, forma parte de un concepto de democracia que la propone como un dispositivo simbólico, mediante el cual una colectividad toma conciencia de sí misma. Según este argumento, el autogobierno democrático se instituye con la ocupación de la sociedad civil del espacio público y del poder político. (Rödel, Frakenberg y Dubiel, 1997; 511).

[ii] La interdependencia entre los sectores ha sido examinada por distintos autores (Esping-Andersen; 1999, Pierson; 2004); aún cuando en sus posicionamientos no se refieren a la sociedad civil como un sector constitutivo, si examinan el impacto en el bienestar social de los movimientos que se registran en las esferas del Estado, el mercado y el sector no lucrativo y consideran su interdependencia. El concepto es asumido en esta propuesta en el sentido de que una participación mayor de actores no económicos, incide en las esferas mencionadas.

[iii] Rafael Grasa, además de examinar las relaciones de interdependencia entre estos ámbitos, considera imprescindible para el desarrollo en Latinoamérica, avanzar hacia nuevos modelos de gobernanza que amplíen el rol de participación de la sociedad civil (Grasa, 2007)

[iv] Estimación propia, elaborada con referencias de Ma. Isabel Verduzco (Verduzco; 2001), Rosa María Fernández (Fernández; 2000) y, Gustavo Verduzco (Verduzco; 2000).

[v] De conformidad con la legislación fiscal mexicana, las instituciones registradas como "donatarias autorizadas" por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, son autorizadas para la recepción de donativos deducibles de impuestos, estando en posibilidad de extender a los donantes los recibos correspondientes. Corroborando la interpretación que acredita el crecimiento de las organizaciones civiles en México a partir de los años noventa, datos de Consuelo Castro (2003) indican que el número de donatarias autorizadas en el país se habría multiplicado en esos años, cuando pasó de 1,426 en 1995, a 5,932 en 2002; asimismo, se precisa que el 67% de las que operaban con ese carácter en 2002 correspondían al rubro asistencial. Al examinar la tendencia incremental, Sergio García y otros autores (2009), identifican que las donatarias autorizadas habrían pasado de 1991 organizaciones facultadas para recibir donativos deducibles de impuestos, al inicio de la década de los noventa, a 7080 en 2008.

[vi] Fuente: Registro Estadístico del Centro Mexicano para la Filantropía, CEMEFI; en García, *et* al., 2009; 30)

Entendiendo la densidad asociativa: el caso de la ciudad de Chihuahua

Carlos Arturo Martínez Carmona

Resumen

El número de asociaciones que se encuentra en cada una de las entidades mexicanas difieren sustancialmente al ser comparadas. En esta ponencia se presenta una aproximación a la explicación de la densidad asociativa, considerando que esta depende de un entorno asociativo favorable conformado en un punto en el tiempo de manera temprana, es decir, un momento coyuntural que detona, mediante mecanismos de reproducción basados en los recursos relacionales del capital social, mejores condiciones y procesos para la actual conformación de asociaciones. El caso de Chihuahua se presenta como un caso paradigmático por las experiencias asociativas que se reconocen en su origen local con impacto nacional, y el número considerable de asociaciones que posee.

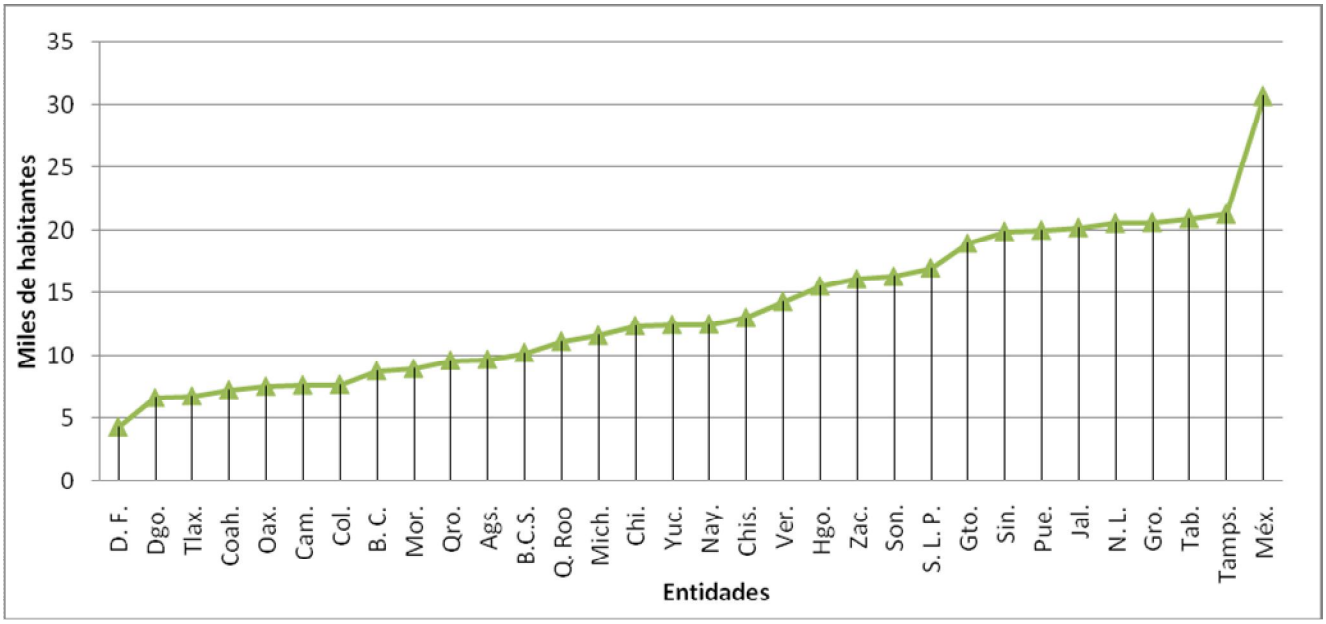
Palabras clave: Dependencia de trayectoria, entorno, recursos relacionales y recursos asociativos

La densidad asociativa

La diferencia consistente en la distribución de asociaciones a lo largo y ancho del territorio nacional es una aseveración indiscutible. Para tener un acercamiento a la densidad asociativa a nivel nacional es considerada la variable poblacional, es decir, la distribución de las asociaciones con respecto al número de habitantes en cada entidad como se demuestra en la gráfica 1. En esta gráfica se observa que el Distrito Federal tiene la supremacía a nivel nacional con cerca de cinco mil habitantes aproximadamente por cada asociación; la otra cara de la moneda la representada el Estado de México con un reducido número de asociaciones con respecto al escenario nacional, cerca de 30 mil habitantes por cada asociación. En un punto intermedio, entre 10 mil y 15 mil habitantes por asociación, se encuentran entidades como Quintana Roo, Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Yucatán, Nayarit y Chiapas.

En la búsqueda de un argumento que expliquen por qué en ciertas entidades del país existe un número considerablemente superior de asociaciones que en otras, se reconoce que la literatura ha puesto poca atención a este fenómeno, tan sólo algunas variables han sido examinadas empíricamente y el contexto temporal no ha sido considerado como un factor explicativo.

Gráfica 1. Asociaciones por número de habitantes (2009)



Fuente: Elaboración propia con información de el Indesol, "Registro federal de organizaciones de la sociedad civil" http://148.245.48.10/buscadorOSC1/ (consultado en diciembre de 2009).

Este tema, aún inexplorado, permite establecer una propuesta de investigación tomando como caso de estudio la ciudad de Chihuahua. Se ha seleccionado a esta urbe por razones de espacio y tiempo, pero sobre todo debido a que allí se conformaron los primeros movimientos sociales vecinales, universitarios y sindicales independientes caracterizados por la colaboración y participación entre sus asociaciones en temas que afectaban a otros grupos sociales de la ciudad y los incluían lo que permitió el logro de objetivos y su permanencia relativa en el tiempo. Por otra parte, la ciudad de Chihuahua destaca por lo movimientos cívicos de la década de los ochenta en donde participaron diversos sectores sociales tanto las asociaciones empresariales y eclesiásticas, así como un considerable número de ciudadanos, lo que repercutió en la alternancia partidista a nivel local y estatal. Finalmente, es importante mencionar que de acuerdo con los datos consultados en la Junta de Asistencia Privada de Chihuahua en 2009, la capital contaba con cerca de 250 asociaciones superando la densidad asociativa de muchas ciudades y en algunos casos hasta de entidades de la Republica Mexicana.

Marco teórico

El análisis de dependencia de trayectoria plantea que existen cadenas de eventos que ocurren a lo largo de la historia que son imposibles o difíciles de revertir y que generan resultados en un punto en el tiempo futuro, en muchos de los casos estos resultados desde una mirada de corto plazo son difíciles de explicar (Mahoney, 2001; Pierson, 2004). Al menos tres elementos constitutivos conforman el análisis de dependencia de trayectoria. Primero, los elementos antecedentes los cuales ocurren en el pasado y no tienen relación con el resultado, es decir, el evento o fenómeno social que se pretende explicar. Un

segundo elemento constitutivo, es la coyuntura crítica la cual ocurre como detonante de la trayectoria que se visualiza en un punto en el tiempo futuro, los elementos antecedentes sugieren una relación con la coyuntura crítica sobre todo en un punto de crisis. La coyuntura, sin embargo, esta se caracterizan por un punto de ruptura en donde surge un evento o proceso novedoso, sin precedentes, el cual impone un legado para toda la secuencia de eventos o procesos (Collier y Collier, 1993). Finalmente, el análisis de dependencia de trayectoria establece que existen mecanismos de reproducción que permiten que la trayectoria tenga una larga duración y se refuerce constantemente mediante una retroalimentación positiva (Collier y Collier, 1993; Pierson, 2004), a pesar de que el evento o proceso que le dio origen no permanezca o se halla extinguido (Mahoney, 2000).

En lo que respecta a la densidad asociativa, la cual remite simplemente al número existente de asociaciones en un determinado territorio, se puede establecer de manera intuitiva que las propias asociaciones requieren lograr su conformación orgánica, la consecución de sus actividades y propósitos, y mantener su permanencia en el tiempo para conformar un número consistente. Es decir, las asociaciones necesitan inmiscuirse en un conjunto variado de interacciones de las cuales obtienen e intercambian una serie de elementos clave. Estas interacciones ocurren en entornos asociativos con rasgos distinguibles que influyen y, en ciertos casos, determinan el modo de actuar y agruparse, así como la definición de sus actividades y la forma en la cual se agrupan. De acuerdo con la Teoría de Dependencia de Recursos (TDR), el entorno asociativo está conformado por los recursos –materiales y simbólicos- que las asociaciones requieren. Las asociaciones se encuentran en constante búsqueda de los recursos que son importantes para su existencia, así como el logro de sus actividades y su crecimiento. Es en los elementos exógenos que las asociaciones encuentran cierta demanda del entorno a la cual tienen que responder con la finalidad de acceder a los recursos que necesitan (Pfeffer y Salancik, 1978). La disponibilidad y el acceso a los recursos –materiales y simbólicos- es una pieza clave para encontrar un entorno, relativamente, con menor incertidumbre y más propicio para el florecimiento de las asociaciones. En el entorno suceden diferentes procesos para la adquisición de recursos que son caracterizados por la concentración, el intercambio y las alianzas estratégicas para lograr el uso y disfrute de los mismos ya sea con beneficio para una sola asociación, un conjunto o de la mayoría de ellas.

En muchos de los casos los recursos que requieren las asociaciones son de carácter público o no están controlados por ningún actor en particular, por lo que ciertos mecanismos basados en las expectativas adaptativas hacen su aparición, es decir, lo que se espera que el otro haga o como regularmente se comporta implica la forma de actuar y tomar una decisión. De igual manera, las asociaciones al

momento de establecer negociaciones, intercambios e interacciones con una asociación que controla recursos -ya sea porque los produce o porque los ha adquirido del entorno-, basan sus decisiones en la experiencia adquirida, la información, las relaciones previas o en las expectativas que les sugerirán como y hasta donde relacionarse.

Estos procesos tienen detrás de sí una "causa histórica" vinculada con ciertos recursos del capital social, es decir, que algunos eventos iniciales o procesos generan un resultado particular, el cual es entonces reproducido a lo largo del tiempo aun cuando el evento o proceso original no vuelva a ocurrir (Stinchcombe, citado por Pierson, 2004) . Dentro del conjunto de recursos simbólicos se encuentran tres recursos que Durston (2000) ha denominado "recursos relacionales" debido a su capacidad para fortalecer lazos entre actores sociales, estos son: cooperación, reciprocidad y confianza.

En los dos casos señalados anteriormente de interacciones entre asociaciones entran en juego los recursos relacionales que permite mediante la confianza depositar su interés en una interacción, así mismo, la cooperación y la reciprocidad incentivan estos mismos mecanismos confiando que el otro va a respaldar en un tiempo futuro los acuerdos, acciones y actividades, además resultando prometedora una futura interacción. Los recursos relacionales son factores importantes para la constitución de un entorno propicio para las asociaciones sobre todo por su capacidad para la adquisición de otros recursos igualmente importantes como financiamiento, conocimiento, información, vínculos con actores importantes como los formuladores de políticas, empresarios, o aquellos socialmente reconocidos.

Estos recursos relacionales hacen su aparición a lo largo del tiempo lo que permite el reforzamiento de las relaciones entre las asociaciones y por ende mejores condiciones en su entorno. En este sentido, Putnam (1993) ha planteado para la realidad asociativa del norte de Italia, que las redes de compromiso cívico establecen mecanismos de reproducción basados en la confianza y la cooperación a lo largo del tiempo estableciéndose un círculo virtuoso de creación de asociaciones las que a la postre contribuyen con la eficacia de las instituciones.

Por otra parte, los recursos relacionales provenientes del capital social permiten la constitución de otros recursos que forman parte en el largo plazo del entorno asociativo, estos son los *recursos de capacidad asociativa*, *la disponibilidad de recursos críticos* y *recursos de interconexión*. Estos recursos, al ser retroalimentados por los recursos relacionales tienen la capacidad de permanecer en el tiempo y conformar trayectorias en el largo plazo.

Los *recursos de capacidad asociativa* refieren a los factores que motivan a las asociaciones a agruparse en ciertos momentos ya que consideran que de esta manera podrán acceder al logro de un objetivo o meta, al cual de manera individual no podrían acceder. Por ejemplo, para el disfrute de un bien público

o la protección del mismo que impida su extinción, así como el logro de un objetivo concreto. En este sentido, este recurso de capacidad asociativa remite a las experiencias previas en el entorno en el que la asociación se constituye, es decir, si existe la confianza para cooperar en una interacción que garantice mediante la expectativa de que así será el logro del bien u objetivo perseguido. Skocpol (1999) en su análisis de las asociaciones civiles estadounidense descubre que a pesar de los cambios masivos sociales, económicos y políticos ocurridos en el tiempo, las dinámicas de retroalimentación positiva asociadas con estos recursos de capacidad asociativa o mejor conocidos como procesos de acción colectiva (especialmente altos costos de inicio, efectos de coordinación y las expectativas adaptativas) implican que las asociaciones tendrán una fuerte tendencia a persistir una vez que han sido institucionalizadas.

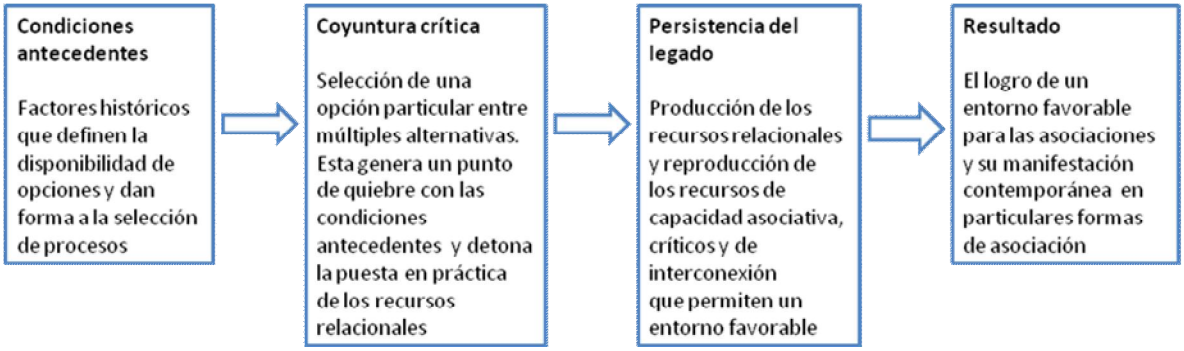
La *disponibilidad de recursos críticos* implica la capacidad de los actores sociales para cooperar en interacciones sociales mediante el financiamiento, estos recursos provienen de diferentes organizaciones y no necesariamente de una asociación, aunque este sea el caso para las fundaciones instituidas, que son el reflejo de lo que Skocpol (1999) denominaría su persistencia posteriormente a su institucionalización. Sin embargo, en un entorno asociativo estos recursos a los que las asociaciones tienen acceso, se instauran en una base de confianza y cooperación por parte de la fuente de financiamiento, al considerar que los resultados de sus aportaciones tendrán algún efecto de su interés. Al mismo tiempo la disponibilidad de recursos críticos surge de la acción colectiva al considerar que una aportación monetaria permitirá resultados sociales efectivos para una colectividad. En este sentido los recursos críticos permiten, entre otras cosas, que el entorno asociativo sea competitivo, lo que implica dejar de lado la improvisación y conformar más estructuras que soporten el financiamiento y el cumplimiento de objetivos.

Los *recursos de interconexión* refieren a la constitución de recursos que tienen una base en la retroalimentación positiva al establecerse formas reticulares de asociaciones, esto es la coordinación entre asociaciones de diferente corte e intereses para el logro de fines comunes. El surgimiento de estos recursos, puede tener como causa de origen diferentes procesos y eventos históricos que remiten a la interacción asociativa, de la cual se promueven relaciones relativamente horizontales entre asociaciones. La TDR reconoce que los tomadores de decisiones de las asociaciones determinan con quien aliarse considerando sus expectativas o sus formas de ver el mundo, las cuales igualmente tienen un sustento en circunstancias históricas en valores y experiencias pasadas, lo que genera la consolidación de estructuras de relaciones.

Las causas que originan la conformación de asociaciones remiten a la idea de un entorno asociativo

favorable constituido en el tiempo. Entonces, desde la perspectiva de dependencia de trayectoria cuando un evento particular en una secuencia ocurre hará una gran diferencia en la forma en la que se encuentre el entorno de las asociaciones. Una implicación crucial de dependencia de trayectoria es que los períodos tempranos en una secuencia pueden situar aspectos particulares de un entorno en distintos caminos, los cuales se refuerza a lo largo del tiempo (Pierson, 2004). Esto es la conformación de una coyuntura crítica, la cual tiene una retroalimentación positiva mediante los recursos relacionales y los tres recursos que origina y reproducen en el tiempo: los recursos de capacidad asociativa, la disponibilidad de recursos críticos y recursos de interconexión permiten la reproducción de un entorno favorable reconocido como el resultado de una secuencia de dependencia de trayectoria (véase figura 1).

Figura 1. Componentes de la estructura de la dependencia del entorno asociativo



Fuente: Elaboración propia

Las tendencias hacia la retroalimentación positiva están caracterizadas por tres procesos centrales en los entornos asociativos: las interconexiones, la disponibilidad de los recursos críticos, y los recursos de capacidad asociativa. En cada caso existen razones para anticipar que los pasos en una dirección particular pueden detonar una dinámica de los mecanismos de reproducción, es decir, tener una secuencia particular.

Los apartados que se presenta a continuación tienen una lógica de narrativa histórica, sin pretender desarrollar una síntesis de la histórica general de la ciudad de Chihuahua, más bien se realiza la elaboración de los factores históricos más representativos relacionados con los planteamientos teóricos aquí señalados. Por lo tanto, se presentan tres apartados siguiendo la lógica del análisis de dependencia de trayectoria como se mostró en la figura 1.

1. Las condiciones antecedentes. La conformación del tejido social chihuahuense

Las primeras exploraciones en el siglo XVII de los misioneros al norte de la Nueva España encontraron diferentes grupos étnicos la mayoría de ellos seminómadas hostiles y difíciles de evangelizar. En aquel entonces pocas milicias acompañaban a los misioneros y el escenario natural y geográfico contribuía a

tan complicada encomienda de conquista y colonización; se sumaba a ello el poco interés puesto en la región por parte de la Corona española debido a los recursos minerales y naturales menos vastos, en comparación con los que se contaban en la zona central y meridional de la Nueva España.

Con el impulso de la minería en el siglo XVII como una actividad económica preponderante para la Corona española, el gobierno ibérico comenzó a poner atención en aquellas tierras, hasta el momento de poco interés ubicadas en el norte de los dominios españoles. Zacatecas, Durango y Parral serían los casos más representativos durante la segunda mitad del siglo XVII, y ya para inicios del siglo XVIII el descubrimiento de las minas en Santa Eulalia a dos kilómetros del rápidamente conformado poblado San Francisco de Cuéllar, posteriormente Villa de Chihuahua, tuvo una relevancia sin precedentes en la región.

La fama inicial de las minas de Santa Eulalia y el posterior desarrollo de la Villa de Chihuahua atrajo a un importante número de aventureros provenientes de diferentes partes de la Nueva España de diferentes orígenes sociales y categorías étnicas, así como un cierto número de extranjeros. Para mediados del siglo XVIII Chihuahua, y Durango eran los únicos centros poblacionales de la Nueva Vizcaya que contaban con más de cinco mil habitantes (Gerhard, citado por Hadley, 1979).

En la Villa de Chihuahua, conformada por migrantes provenientes de diferentes latitudes y con deseos de mejores condiciones de vida, se generó una práctica común basada en la invención y el disimulo con la intención de acceder a una mejor posición social, es decir, ocultar sus orígenes de raza cuanto estos eran reconocidos como “inferiores” y remarcar aquellos que les ofrecían mejores posiciones en la escala social.

Muchos migrantes arriesgaron este recurso –el de la confianza- que les permitiera una convivencia más cercana entre los habitantes de la villa de Chihuahua al reconocerse veladamente que aquellos fundadores y futuros migrantes pertenecían en la escala social a los “mejores integrantes” de la Nueva España con aspiraciones a lograr una mejor condición en sus vidas.

De alguna manera estas serían razones que implicarían ciertos rasgos de convivencia más cercanas entre diferentes categorías étnicas que en otras latitudes. Pero, más aún, la dependencia entre los habitantes llevaría a relaciones relativamente más horizontales que en la generalidad de las provincias novohispanas. Esta dependencia se remitía a la vida cotidiana, así como las limitadas opciones que tuvieron las elites para imponer claras distinciones en las normas de estratificación, lo que implicaba la necesidad de convivencia casi-forzada y acortaba relativamente las brechas de la distinción por medio de la estratificación.

Tal fue la ineficacia de los estratos sociales en Chihuahua que con el tiempo se transitó a una condición

socialmente más funcional, es decir, las autoridades y los grupos de la élite comenzaron a resaltar la dignidad y el honor como el rasgo que las caracterizaba. English (1996) menciona que aquellos de las clases subordinadas rápidamente entendieron esta lógica sosteniendo que "si la dignidad y el honor descansaban fundamentalmente en la fuerza del carácter y la adhesión a las normas prescritas, cualquiera que mostrara tales atributos de virtud merecía ser tratado de acuerdo con ellos". Por lo tanto, se comenzó a poner más atención a las obligaciones de los pobladores para actuar de "manera escrupulosa en atención a los requerimientos del trabajo propio, respeto por la ley y el orden en la comunidad, el fiel desempeño de los compromisos familiares, y el pago de las deudas contraídas" (English,1996:232-233).

La colaboración entre los habitantes de la Villa de Chihuahua

Durante la conformación y crecimiento de la Villa de Chihuahua en siglo XVIII los pobladores tuvieron que enfrentar varias necesidades que los llevaron a actuar colectivamente. Por ejemplo, una necesidad primaria y urgente en aquella época era el culto religioso y la ayuda a los menesterosos.

En la revisión testamentaria de algunos miembros de la elite colonial chihuahuense, Treviño (2005) constata no sólo las frecuentes donaciones que estas personas y sus familias otorgaban a la Iglesia católica, ya fuere como una forma de comprar el perdón o como un simple acto de devoción, sino también determinaban su destino para obras de caridad como la construcción y mantenimiento de hospitales y hospicios para las clases marginadas algunos de estos con formas innovadoras para el sostenimiento de los recursos.

Durante la época colonial en la Villa de Chihuahua se conformaron diferentes grupos de devotos religiosos para los actos de generosidad conocidos como cofradías, y grupos gremiales (Verduzco, 2000). Las cofradías estaban destinadas a las obras de caridad y ayuda al desvalido, y servían como punto de referencia para el contacto social de muchos de los habitantes, además se encargaban de la organización de las festividades religiosas en donde la convivencia social ocurría libremente; entre las primeras de estas asociaciones de devotos se encuentra la Confraternidad de las Benditas Ánimas y la Tercera Orden Franciscana (English, 1996).

Por otra parte, los gremios funcionaban como grupos que defendían sus intereses basados en los oficios y actividades económicas a los que se dedicaban sus miembros. Los representantes de los gremios más importantes como los de mineros y comerciantes eran frecuentemente invitados a las reuniones de Cabildo en donde se trataban los temas relacionados con sus intereses grupales.

Algunas necesidades apremiantes serían resueltas mediante el actuar colectivo. Una problemática persistente, lacerante y costosa a la que se enfrentaron los habitantes de la Villa de Chihuahua y otros

poblados cercanos, sería la confrontación con los pueblos indígenas belicosos. Desde la llegada de los primeros misioneros a las regiones norteñas de la Nueva España los indígenas pusieron tal oposición que muchos de estos misioneros fueron asesinados. Posteriormente, algunos grupos impondrían el terror a los primeros colonizadores e indígenas establecidos en las misiones, así como en las proximidades de algunos presidios. Los grupos nómadas tradicionalmente se movilizaban en amplias franjas territoriales en búsqueda de alimento. La llegada de los pobladores españoles representó una nueva fuente de alimentación por el ganado y las cosechas que levantaban; aunque, también les significó una invasión a lo que consideraban sus territorios y más aun su cultura. Durante el curso del siglo XVII no hubo una década en la cual los indígenas sublevados no atacarán las poblaciones española (Porras, 2006).

En numerosas ocasiones los vecinos adinerados de la Villa participaron en las contiendas contra los indígenas en guerra, en muchas ocasiones se reunieron fondos para financiar la compra de armas y el pago de la guardia, así como sus aportaciones para los asentamientos de partidas de indígenas que pedían la paz, y a quienes había que ayudar a mantener mientras sembraban y levantaban la cosecha (Porras, 2006). En 1751 setenta y nueve comerciantes de San Felipe y Santa Eulalia contribuyeron con más de dos mil pesos para una campaña dirigida por el gobernador en contra de los apaches (English, 1996:58). Algunos vecinos también participaron activamente en la lucha contra los indígenas.

Para contener a los grupos indígenas belicosos, la Corona determinó a inicios en el siglo XIX establecer un conjunto de acuerdos con los grupos nómadas rebeldes, entre otras cosas se había establecido que los colonos dotarían de alimentos y otros víveres a los grupos indígenas apaches mensualmente, como un sustituto del pillaje, a su vez los españoles fijaron limites a los territorios apaches y el respeto a los militares y colonos por parte de estos últimos (Orozco, 2003).

Las condiciones antecedentes a la coyuntura crítica muestran una sociedad en la que se conformaron relaciones horizontales entre sus pobladores, la convivencia y la vida cotidiana obligó que se estableciera contacto entre las élites y los criados, empleados y trabajadores de la mina, además ciertas circunstancias como las favorables condiciones económicas no impusieron una distancia tan amplia en la escala social, así mismo ciertas condiciones de movilidad social entre las categorías inferiores permitieron una mayor cohesión social. Putnam (1993) plantea que en una sociedad con rasgos más horizontales con redes de compromiso cívico conforma un contexto social más propició para la conformación de asociaciones que en otras realidades en donde las relaciones son más jerarquizadas y no traspasan las relaciones familiares, de grupo o clan.

Las relaciones sociales establecidas en la Villa de Chihuahua contribuyeron a que los miembros de la

sociedad pudieran colaborar entre sí para resolver problemas de orden colectivo, en ciertos casos formando parte de las decisiones del gobierno local, en otras realizando contribuciones económicas para fines religiosos, filantrópicos, y otorgando aportaciones para contener las guerras con los indios levantiscos. La Iglesia católica, con la fortaleza y soporte que la Corona española le otorgaba fue la institución que diseñó la instauración de diferentes asociaciones para el logro de fines de interés colectivo las asociaciones cofrades y gremiales en las cuales se vieron inmiscuidos todos los grupos sociales.

2. La coyuntura crítica. Las tres guerras, las ambiciones de los terratenientes y las necesidades para asociarse

La guerra contra los indios y el aislamiento de Chihuahua

La escasa participación en la guerra de Independencia por parte los pobladores de Chihuahua, y la rápida reorganización del territorio y la administración después del conflicto en México, permitió una relativa tranquilidad que concluiría pocos años después. Para inicios de la tercer década del siglo XIX se reavivaría la pugna entre los indios y los pobladores, si ya años atrás la belicosidad de los indios había impedido la instalación de las colonias españolas y una parcial conquista del territorio, esta vez la guerra rompería la paz confirmando la debilidad del poblamiento y el desarrollo de las actividades económicas en el norte del estado. En este momento se encuentra un conjunto de eventos críticos al tras el surgimiento de nuevas condiciones sociopolíticas en vísperas de la Independencia de México de España y el rompimiento de los acuerdos pactados con los apaches.

Los indígenas se comenzaban a instalar con mayor consistencia en el territorio chihuahuense como efecto del crecimiento del país vecino, sus necesidades de alimento se solventaban cada vez más por medio de los recursos que se hallaban en la entidad, producto de las comunidades ganaderas y campesinas. Pero no sólo eso, la guerra consistía en el terror, la destrucción de poblados, minas, sembradíos; el hurto de ganado, así como el asesinato de los pobladores.

Desde el comienzo de las contiendas se reconoció la incapacidad de las autoridades locales para organizar la defensa ante los indios debido a la capacidad técnica y organizativa que los belicosos habían desarrollado previamente –el dominio del caballo y las armas de fuego- pero principalmente por la falta de organización en los presidios, antiguas formas de defensa, y los escasos recursos provenientes del centro para conformar un ejército regular en la región (véase Orozco, 2003a).

La desesperación y desolación de los chihuahuenses estaba plagada de la ineficacia del gobierno local y la escasa o nula respuesta que las autoridades nacionales dieron al problema. Envueltos en conflictos de interés, guiados por la persecución del poder a ultranza y la inestabilidad política que caracterizó a

buena parte del siglo XIX, los principales actores políticos nacionales mostraron su ceguera ante la problemática que padecía Chihuahua.

Como un elemento importante a destacar, ante la desatención de la guerra en el norte por parte del gobierno un periódico chihuahuense de la época *El Fanal*, en 1834, mencionaba en una nota que "cada vez se hacía más necesaria la anexión a Estados Unidos debido al olvido del gobierno federal y su incapacidad para aliviar el sufrimiento local" (citado por Jordán, 1978). La declaración permite observar dos situaciones interesantes; por una parte, la existencia de cierta libertad de prensa lo que implicó la crítica a las pugnas entre los grupos políticos en el centro del país y la desatención de estos actores a los conflictos regionales; así como el pragmatismo en las opiniones como solución al conflicto que enfrentaba Chihuahua.

Aunque, las propuestas separatistas, como la que se manifestó en *El Fanal*, nunca fueron relevantes la carta del gobernador interino José Emilio Muñoz en el año de 1857 -en vísperas del plan de Tacubaya- dirigida al gobernador de Nuevo León causó cierto furor en las autoridades centrales y cierta desconfianza de la clase política central a la chihuahuense; Emilio Muñoz mencionaba, "creemos que el porvenir de los estados del norte está en una segregación temporal de México y los estados del centro, y que hoy se presenta la ocasión de proporcionarnos ese bien, que intuitivamente buscan los que en más de treinta años de dolorosa experiencia han perdido toda la fe en la dominación central" (citado en Fuentes, 1979:27).

Lo cierto es que los chihuahuenses se sintieron olvidados por la república, su identidad de mexicanos estaba entredicha (Espinosa, 2004), al observar que sus bienes eran devastados, y reconocer su aislamiento. Por lo tanto, la estrategia que los pobladores desarrollaron fue la autodefensa, el financiamiento privado de la guerra, y la organización basada en la cooperación entre vecinos para hacer frente a las confrontaciones de los indígenas en armas.

Como una de las estrategias gubernamentales para incentivar la participación de los habitantes en la guerra contra los indios las autoridades dispusieron pagar por la captura y muerte de los enemigos. En 1849 el Congreso del estado promulgó una ley en la que se disponía la guerra contra los indios bárbaros determinando el pago a la población por cada apache capturado. Mediante esta ley, mejor conocida como *Contratas de sangre*, se le puso precio a la cabellera de los indios y a su captura ya fueran estos hombres mujeres o niños (véase Orozco, 2003). Más allá de lo bárbara, sanguinaria y nada humanitaria política, esta respuesta del gobierno manifestaba la incapacidad de las autoridades para resolver el problema mediante el traslado de responsabilidades públicas a los agentes privados y promoviendo, la ya puesta en práctica, autodefensa de los habitantes.

De esta manera, los escasos recursos del gobierno local y la desatención del gobierno de la república resultó en las aportaciones de los particulares adinerados como se había hecho en la época colonial para resolver problemas colectivos. Por otra parte, los hacendados estimulaban la conformación de poblados en las zonas limítrofes de sus propiedades en “regiones más libres” que servían como amortiguador de las invasiones (Orozco, 2003). Además las condiciones menos rígidas del trabajo en el norte durante los siglos XVII y XVIII habían permitido la existencia de pequeños propietarios establecidos en diferentes regiones a las afueras de las haciendas. Chevalier menciona la constitución de estos “pueblos libres”, los cuales se establecían como "…minúsculos núcleos de peones y agricultores que arrendaban su parcela, en pueblos populosos que deseaban, naturalmente, establecer gobiernos municipales para auto-administrarse libremente, del mismo modo que otras poblaciones lo hacían" (Chevalier citado por Carr, 1973:325).

En distintos poblados donde se reprodujo esta condición de “pueblos libres” –San Buena Ventura, Namiquipa y Las Cruces- el asedio constante de los indios y la incapacidad gubernamental durante la segunda mitad del siglo XIX provocó que los pobladores se organizaran proclamando su independencia como la mejor alternativa para resolver sus problemas colectivos (Sen, 2000). Esto reflejaría una realidad de la necesaria organización, autonomía e independencia para hacer frente a los problemas más inmediatos que aquejaban a los pobladores del noroeste de Chihuahua.

Los habitantes del noroeste eran principalmente rancheros, pequeños productores agrícolas y ganaderos que utilizaban preferentemente el trabajo familiar para realizar las actividades económicas, estos pobladores hallaban ayuda mutua en sus parientes y vecinos uno de los principales mecanismos para lograr la sobrevivencia. Por su ubicación en pequeños núcleos rurales, los rancheros se convirtieron en víctimas predilectas de los ataques apaches. La debilidad gubernamental hizo que estos rancheros asumieran en gran medida por su cuenta la lucha contra los indios. Ello dio lugar, de acuerdo con Aboites (1994:56), “a una forma de organización social y de pensamiento por demás peculiar, en la que destacaba una gran independencia y autonomía respecto al poder público”. Esta condición de los pobladores es uno de los ejemplos de asociacionismo en Chihuahua con mayor trascendencia durante el siglo XIX.

La situación de guerra, la incapacidad gubernamental, las condiciones de los poblados de la región centro y noroeste de Chihuahua aislados geográfica y políticamente de la ciudad de México, incentivaron el asociacionismo de los rancheros en las pequeñas localidades. Inicialmente con la intención de generar su propia defensa ante los ataques de los apaches, pero con remanentes en la organización de la vida cotidiana y el carácter asociativo futuro de los chihuahuenses.

Las invasiones extranjeras y la respuesta colectiva chihuahuense

Además de las guerras indias, los chihuahuenses tendrían pruebas igualmente complicadas durante el siglo XIX que se sumaron al conjunto de factores que forjarían la actitud de cooperación y reciprocidad de la sociedad chihuahuense. Los escasos pobladores de Chihuahua conformaron un primer grupo de resistencia a la invasión estadounidense en 1847; aproximadamente dos décadas después harían frente a la invasión francesa y sostendrían el gobierno de Benito Juárez en tierras chihuahuenses.

Las expresiones participativas más tempranas de los pobladores chihuahuenses se efectuaron ante la hazaña expansionista de Estados Unidos. Sería en 1847 cuando las tropas estadounidenses aprovecharon las aguas turbias que representaban los desacuerdos y las pugnas entre liberales y conservadores. Así, aprovecharían la ya sucedida independencia texana una década atrás para invadir los territorios chihuahuenses. En este caso se reproducía como una condición casi permanente durante el siglo XIX la desatención del centro, la cooperación mediante el financiamiento de los chihuahuenses y la conformación de fuerzas armadas conformadas por voluntarios valerosos.

Así los propietarios chihuahuenses, como había ocurrido en la sucedida guerra contra los indios desde la Colonia, dispusieron apoyar al gobierno financieramente para confrontar la invasión aportaron recursos para la compra de armas y la alimentación de los voluntarios. Los grupos de voluntarios provenientes de las rancherías fueron organizados y armados para encarar la afrenta invasora, los resultados sería funestos y la invasión se consumaría en la ciudad de Chihuahua (véase Sen, 2000, Aboites,1999). Finalmente, sucedería el despojo de los territorios más norteños de México mediante la venta simbólica de La Alta California, Arizona, Nuevo México y La Mesilla a Estados Unidos.

Por otra parte, para los primeros años de la década de los sesenta del siglo XIX con el arribo de un gobierno liberal en México y las exigencias europeas del pago de la deuda contraída con las naciones más poderosas de aquel continente, se pretextó organizar una nueva invasión pero ahora por parte del imperio francés. Este nuevo conflicto sería auspiciado por los conservadores quienes consideraban que un gobernante extranjero podría ser el único quien tendría la capacidad para imponer control en México. En este contexto sucedió la invasión francesa ordenada por Napoleón III, el gobierno de Maximiliano de Habsburgo y la persecución del entonces presidente Benito Juárez por todo el territorio nacional. De manera estratégica Juárez decidió instalar su gobierno en la ciudad de Chihuahua desde donde gobernó por cerca de dos años hasta el arribo de los franceses.

De acuerdo con un episodio que narran varios autores (Lister y Lister, 2000; Fuentes Mares, 1979) en este contexto histórico ocurrió un gesto de solidaridad entre los pobladores de la ciudad el cual ilustra la cohesión social de los chihuahuenses. Los autores señalan que cuando las tropas francesas invasoras

arribaron a la ciudad de Chihuahua la población los recibió con denuestos y agravios, no así el obispo quien organizó una misa agradeciendo la presencia de los franceses. A dicha ceremonia religiosa asistieron los estudiantes del Instituto Literario de Chihuahua quienes apoyados por la concurrencia manifestaron su descontento. Tal señal de oposición provocó el castigo mediante la exposición a la burla de uno de los estudiantes, a quien se le ordenó barrer el estiércol de las calles todos los días con la intención de que la población se mofará de él; no obstante, las mujeres de la ciudad se organizaron y en un acto de solidaridad irían en defensa del estudiante de manera simbólica: todos los días mientras el muchacho cumplía su castigo las mujeres regaban flores a su paso.

La intromisión en la vida autonómica de los pobladores del noroeste

Desde las consabidas leyes de reforma de mediados del siglo XIX que permitieron la enajenación de los terrenos baldíos por parte del Estado, y, por medios privados, la de las tierras comunales de los indios, los empresarios privados pudieron amasar enormes cantidades de tierra. El más importante sería Luis Terrazas quien poseía casi dos millones de hectáreas. Además, los terratenientes cercanos al clan habían echado mano de todas las argucias posibles para hacerse de los territorios más productivos en Chihuahua, lo que a la postre generaría descontentos y conflictos en las región noreste de Chihuahua.

El gobierno nacional así como el local se habían apoyado en dos figuras que permitirían mantener su poderío durante décadas, las figuras de los jefes políticos quienes controlaban las localidades en todo el país algunas veces con la capacidad de designar a los alcaldes, otras veces menospreciando y rebasando su autoridad (Katz, 1981). Por otra parte, los Guardias Rurales representaron grupos conformados legalmente que se encargaban de vigilar y controlar cualquier indicio de insurrección, actuaban sin desenfado de su arbitrariedad con el consentimiento del gobierno central. Estas figuras impondrían el orden a nivel municipal lo que les ganó importantes menosprecios de la población.

Por otra parte, los pobladores en los municipios se involucraban directamente en las actividades de sus localidades y la participación en los procesos de elección de sus autoridades conformaban una parte del espectro autónomo de estos pobladores, las intervenciones de la autoridad estatal no los iba a detener en estas prácticas que habían logrado a pulso a partir de la defensa de sus territorios. Un suceso, históricamente documentado que ejemplifica estas circunstancias refiere a la rebelión de Tomóchi en 1892. En este poblado sus habitantes sabían manejar las armas, habían constituido su autonomía por décadas y desarrollaban una vida comunitaria basada en la solidaridad entre familias, ajena a las organizaciones de la Iglesia católica. Las intenciones de los terratenientes por arrebatarles sus propiedades y la crítica de sus creencias religiosas, generaron la confrontación con las fuerzas armadas del gobierno estatal al que derrotaron rápidamente. Para poner fin a la rebelión sería necesaria la

intervención de los militares federales, ocurriendo así una de las batallas más sangrientas en Chihuahua. La defensa férrea del territorio por los tomochitecos sería una bandera enarbolado dos décadas después durante el movimiento revolucionario.

Desde las guerras de reforma en adelante, los habitantes de Chihuahua, tanto los del centro como los del noroeste, se percataron que constituían un poder nada despreciable en el juego político del estado. Su participación fue decisiva en la guerra contra los indios, luego en las guerras de intervención, y posteriormente en la vida política de sus localidades, así como en las exigencias que realizaban al gobierno del estado en las sucesivas confrontaciones por la presidencia entre los sucesores de Juárez o por el gobierno del estado.

Las tres guerras que los pobladores de Chihuahua enfrentaron sin los recursos del gobierno central estimularon la participación más cercana entre los habitantes de diferentes niveles sociales, fortalecieron los lazos sociales a nivel comunitario, tanto al interior como al exterior, es decir, entre comunidades. La persistente presencia de los recursos financieros para solventar las guerras, permite establecer que existía una elite consciente con las formas colectivas como un mecanismo importante para solucionar problemas. De la misma manera, la participación de los voluntarios provenientes de diferentes poblados los cuales no habían tenido relaciones con los habitantes de otras comunidades, pero que debido a sus prácticas solidarias en la vida cotidiana reprodujeron al exterior al coincidir en intereses comunes la defensa de sus propiedades y familiares. Al nivel de los poblados pequeños las rebeliones, como el caso paradigmático de Tomóchic, tuvo como consecuencia un escenario que se presentaba en diferentes regiones del país: la intencionalidad de los terratenientes por expandir sus propiedades con el total consentimiento de las autoridades locales y nacionales. Sin embargo, de manera incremental la serie de estos acontecimientos produjeron la más pura de las prácticas cooperativas, de reciprocidad y confianza entre los habitantes de las pequeñas comunidades cercanas a la ciudad de Chihuahua. En donde, al final de cuentas, se encontraría el caldo de cultivo primigenio para las futuras asociaciones y la producción de recursos igualmente importantes que imprimirían fortaleza para lograr sus propósitos de manera conjunta. Las primeras expresiones se observarían en los efectos que tuvieron las mutualidades, los Centros Reeleccionistas y el periódico *El Correo de Chihuahua* en la organización de nuevas alternativas ante los abusos del poder de la reducida élite porfirista y sus repercusiones en el movimiento revolucionario de 1910, como se verá a continuación.

3. La producción del legado: las mutualidades, los clubes antirreeleccionistas y los recursos

El gran propietario de Chihuahua, Luis Terrazas, fue reconocido por las relaciones paternalistas que establecía con sus empleados, tanto en el campo como en la ciudad, en la hacienda ganadera como en la

fábrica textil, algunas veces era implacable con el castigo y en otras bondadoso. Wasserman señala que "el general personificaba al hacendado paternalista cuya palabra era la ley en sus dominios y que consideraba a sus peones como a niños que ocasionalmente necesitaban medidas disciplinarias" (Wasserman, 1998:115).

Sin embargo, esta relación paternalista de carácter vertical que impulsaba el jerarca tuvo opciones alternativas que responderían a la conformación de mecanismos de relaciones más horizontales que permitirían mayor libertad y opciones para hacer frente a los explotadores, violadores de derechos y el rompimiento de la autonomía de los pobladores. En la estructura de relaciones laborales, tanto en el campo como en la ciudad, se conformó cierta independencia de los trabajadores. Por una parte se mantuvo la conformación de pequeños propietarios en las cercanías de las haciendas que se había fomentado previamente durante las guerras indias lo que implicaba cierta libertad para los campesinos y participaban en la esfera pública fervorosamente en la elección de representantes. Por ejemplo, Orozco (2003:86) señala que "en el curso de las guerras indias las haciendas se debilitaron o incluso quedaron desmanteladas y cuando se reconstruyeron durante la fase del terracismo, ya no pudieron implantarse en ellas las mismas relaciones de sumisión".

Otros factores importantes para ejercer oportunamente relaciones de carácter más horizontal se atribuyen a la escasez de trabajadores debido a la poca población existente después de las guerras indias, al igual que a las opciones de movilidad en el empleo que los trabajadores tenían tanto en las regiones de Chihuahua como en el país vecino, además, la sujeción a la que se negaban los empleados mediante las tiendas de raya, al igual que los diferentes cargos a los que un empleado podía acceder, daba cierta libertad a los trabajadores a diferencia de lo ocurría en otras partes del país. Esto permitió que los empleados tuvieran más oportunidades para realizar huelgas y paros laborales, lo que en ciertas circunstancias les permitió triunfos palpables, aunque en otros casos como en Pinos Altos fueron reprimidos acribillando a los líderes (véase Almada, 1949). Estas circunstancias particulares permitieron que el fermento asociacionista entre empleados de diferentes categorías se hermanaran en la primera década del siglo XX.

Los trabajadores de Chihuahua se encontraban entre los mejor pagados del país en casi todas las actividades económicas; sin embargo existen pruebas de que las condiciones de trabajo no eran buenas y que los trabajadores recibían malos tratos. Se intentaban imponer las tiendas de raya, y en las ya existentes se mantenían altos precios injustificados, se pretendía pagar con vales para ser intercambiados en las tiendas, se ejercían descuentos por servicios médicos inexistentes o deficientes, y los trabajadores sufrían constantemente el hostigamiento por parte de los guardianes del orden de la

empresa, además los empleados tenía que cubrir excesivas jornadas laborales, y aquellos que alzaban la voz eran reprimidos (Wasserman, 1998). Ante estas condiciones, los trabajadores de diferentes ramos comenzaron a conformar mutualidades, esto es asociaciones de trabajadores que tenían por objetivo proteger su posición económica y social, por medio de programas cooperativos de ahorro de seguros y pensiones, también otorgaban varios programas culturales.

Estas asociaciones a diferencia de los sindicatos no promovían aspectos económicos y laborales, y no eran del todo agresivos, su intereses se centraba en el beneficio colectivo de sus miembros mediante la acción reciproca y cooperativa. Las primeras sociedades mutualistas se conformaron después del amparo que consiguió un grupo de trabajadores ante una empresa industrial a inicios de la década de los setenta del siglo XIX. Estos obreros fundaron dos sociedades mutualistas en la misma década, la Sociedad Mutualista de Trabajadores de Parral y la Sociedad de Obreros de Chihuahua en la capital.

El florecimiento de las sociedades mutualistas respondió a las condiciones propicias que se generaron gracias al periodo de auge económico, que estuvo basado en la inversión extranjera, la libertad con la que se podía movilizar una buena parte del sector laboral y las variaciones en las relaciones entre trabajadores y empleadores, pero principalmente a la tradición que implicaba una cierta libertad en los pobladores con capacidades para asociarse y resolver los dilemas que confrontaban por sí mismos. La mayor parte de las mutualidades eran de artesanos y empleados organizados de acuerdo con los oficios de sus miembros, entre las sociedades de este tipo durante los primeros años del siglo XX se encontraron alrededor de veinticinco mutualidades (Wasserman, 1998, Salmerón, 2008, Flores, 1970).

Un papel preponderante en el asociacionismo chihuahuense de la época lo jugaría la *El Correo de Chihuahua* periódico cuyo editor fue Silvestre Terrazas, primo lejano de Luis Terrazas el terrateniente. Para los últimos años del siglo XIX e inicios del XX el periódico fungió como crítico del régimen que dominaba la familia Terrazas y el más destacado representante de sus negocios, Enrique Creel. El diario también fue un importante instrumento de comunicación e información en el cual se publicaba abiertamente las amenazas que sufría el sector obrero y las arbitrariedades de las que era víctima tanto en la localidad como en otras partes del país.

Desde el periódico, Silvestre Terrazas fungió como un eje de coordinación e información de las asociaciones mutualistas y sindicales, para la defensa de sus derechos y la colaboración mutua ante las injusticias de las que era presa la sociedad chihuahuense. En junio de 1907 Silvestre Terrazas presidió la reunión de las sociedades mutualistas de Chihuahua, la cual fue convocada por la Unión de Calderos Mexicanos para dar a conocer los puntos que se discutirían en la Convención Nacional de la Unión. En los resultados de dicha reunión quedaron plasmadas las demandas de los trabajadores de Chihuahua las

cuales señalaban las exigencias que respondían a su realidad social y económica y las exigencias más sobresalientes de su tiempo. Por ejemplo, la eliminación de la distinción de nacionalidad para el pago de salarios, un salario justo equivalente al trabajo, jornada laboral de ocho horas, indemnización por accidentes, entre otras (Salmerón, 2008).

Otro acontecimiento de solidaridad y cooperación entre las asociaciones con la participación de *El Correo de Chihuahua*, fue la colecta de fondos y la movilización de las mutualidades para la liberación de los injustamente acusados del robo del Banco Minero propiedad de los Terrazas. En marzo de 1908 el banco descubrió un faltante de 300 000 pesos, lo que repercutió en el encarcelamiento injusto de varios sospechosos por varios meses dejando a sus familias desamparas. *El Correo de Chihuahua* público las arbitrariedades de la autoridad y el gobernador Creel hacia los presos; por otra parte, el periódico se hizo cargo de la recaudación de fondos para el apoyo de los encarcelados y sus familias, entonces comenzaron a llegar donaciones de todas partes del estado con contribuciones y participación en la recaudación de las sociedades mutualistas. Las sociedades también contribuyeron con las peticiones firmadas por cientos de chihuahuenses obligando finalmente al gobierno a proporcionar abogados defensores a los acusados (Wasserman, 1998).

Estos dos acontecimientos en donde jugó un papel importante *El Correo de Chihuahua* ocurrieron en el marco de la desaceleración económica estadounidense, lo que limitó la inversión extranjera y el cierre de muchas empresas mineras. La depresión de 1907 llevó a la conformada clase media a la desesperación y la oposición política al régimen de Terrazas-Creel y Díaz. *El Correo de Chihuahua* con la participación de Silvestre Terrazas y las asociaciones mutualistas coincidirían con los planteamientos de Francisco I. Madero quien crítico al régimen y consideró la necesidad de una alternancia en el poder que sostenía Díaz por décadas. Madero y sus seguidores organizaron rápidamente cuasi-partidos de oposición para las futuras elecciones presidenciales de 1910: los Clubes Antirreeleccionistas. En Chihuahua, sin embargo, previamente al llamado a la conformación de los clubes, en 1908, los dirigentes mutualistas y Silvestre Terrazas conformaron el Club Político de Obreros Chihuahuenses el que se cuestionaba la permanencia de Díaz en el poder.

Ya en 1909 tanto el editor de *El Correo de Chihuahua* como los mutualistas conformarían los clubes antirreeleccionistas en Chihuahua y los dirigentes de estas asociaciones serían pieza clave en su constitución (Wasserman, 1978:206, 207). Pero no sólo estas asociaciones de ramas habían logrado coincidir en los clubes antirreeleccionistas, también propietarios, rancheros, campesinos, y algunos terratenientes que fueron víctimas de los atropellos del clan Terrazas se unieron a los clubes antirreeleccionistas los que serían miembros activos en las distintas regiones de la entidad (Wasserman,

1978).

Bajo el impulso de *El Correo de Chihuahua* y el Club Benito Juárez -el primer club antirreeleccionista de Chihuahua conformado en la capital- rápidamente surgieron otros clubes: el Club Antirreeleccionista Ignacio Allende, el Club Antirreeleccionista de Ciudad Juárez, el Club Antirreeleccionista de Ciudad Guerrero, el Club Antirreeleccionista de Hidalgo de Parral, el Club Antirreeleccionista de San Isidro de las Cuevas; el Club Antirreeleccionista Sebastián Lerdo de Tejada, de Moris, el Club Antirreeleccionista de Nonoava, y otros clubes de los cuales Madero no tomó nota, pero muy activos, en Cuchillo Parado, San Andrés, Santa Isabel y Santa Bárbara (Salmerón, 2008).

Con la represión que sufrió Madero y sus clubes más activos tras las elecciones de 1910, la dinámica asociativa de la población en Chihuahua tendría presencia durante todo el proceso revolucionario: permitió que se firmará entre Madero y los conservadores el acuerdo de disolución del gobierno de Díaz en Ciudad Juárez. Además, contribuiría a la conformación de dos ejércitos sumamente relevantes: el guiado por Pascual Orozco en la región oeste del estado, y aquel comandado por Francisco Villa en buena parte del norte del país. Así mismo, el Partido Liberal y el movimiento magonista encontrarían importantes adeptos en el estado de Chihuahua como en ninguna otra parte con presencia de las clases medias (Aboites, 1994).

Chihuahua sería el estado con el mayor número de levantamientos rebeldes como consecuencia de la relevancia de los movimientos armados en la región después del atentado a sus propiedades y prácticas autonómicas; por otro lado, la cercanía con la frontera y la diversidad de ramas económicas había permitido el crecimiento de un sector de trabajadores con gran movilidad laboral y desplazamiento en el territorio fronterizo, este hecho facilitó el reclutamiento y la movilidad de las partidas rebeldes; finalmente, la clase media urbana y rural, desarrollada en buena parte bajo el calor de la prosperidad porfiriana, reclamaba mayores espacios de participación política y económica. En suma, lo cierto era que en Chihuahua el movimiento armado se consolidó mediante el anti-terrazismo reflejo de las condiciones políticas y económicas críticas de la entidad, lo que fungió como eje articulador de las asociaciones de muy diverso origen y condición social: campesinos, rancheros, obreros, empleados públicos, artesanos, en general la clase baja y media que se había formado con la prosperidad económica.

El movimiento de la Revolución Mexicana fue la primera prueba a los recursos que la sociedad chihuahuense y sus grupos sociales habían desarrollado durante el siglo XIX. Los recursos relacionales permitieron por una parte la conformación de asociaciones y el desarrollo de prácticas en donde la interconexión y la capacidad asociativa hicieron su aparición, sin menospreciar la disponibilidad de

recursos que provenía de las clases medias como rancheros y mineros que no coincidían con el régimen y vieron afectados sus negocios con la ambición de la élite porfirista y la crisis económica estadounidense.

Esta primera experiencia en donde se comenzaba a conformar el legado de un entorno asociativo favorable para las asociaciones sufrió un relativo estancamiento con el vendaval que significó la Revolución Mexicana y las futuras formas de control de las asociaciones por parte de los gobiernos instituidos. La inestabilidad de las condiciones que enfrentaba la sociedad chihuahuense ante la guerra promovió en su mayoría la conformación nuevamente de grupos para la guerra que acompañaron a los rebeldes. Por otra parte, al concluir la lucha armada y con la imposición de un nuevo régimen por los militares sonorenses, cualquier forma de asociación encontró endebles circunstancias para su desarrollo, más aún, cuando se institucionalizó el corporativismo como el mecanismo por el cual el gobierno central y el partido en el poder intentaría controlar todo tipo de asociación mediante los mecanismos de cooptación y represión. Al respecto Mahoney (2000) señala que en la dependencia de trayectoria existen secuencias reactivas, es decir, eventos de contrarreacción a los procesos que han desarrollado una trayectoria, pero que en algún momento logra una cierta estabilidad o equilibrio retomando su inercia original. En este sentido, trazadas nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales durante la segunda mitad del siglo XX los actores sociales reproducirían los recursos relacionales para resolver sus conflictos y se reencontrarían con la reproducción de los recursos de interconexión, capacidad asociativa y disponibilidad de recursos críticos manifestándose de manera más acelerada y permanente debido a la continuidad del legado del entorno asociativo.

4. La reproducción del legado: el arribo a las asociaciones contemporáneas

En el periodo que va de 1940-1970 se desarrollaron el comercio y la industria a gran escala, actividades típicamente urbanas, en la ciudad de Chihuahua. La capital comenzaría a erigirse como un centro de atracción de migrantes de la entidad. Durante la primera mitad del siglo XX la capital concentra cerca del quince por ciento de la población como lo había venido haciendo desde inicio de siglo, para 1950 la densidad poblacional se había duplicado con respecto a 1900, notándose un incremento de manera considerable en la década de los cincuenta (De Souza, 2006, Orozco, 2003d). Uno de los problemas que se reconocen con frecuencia ante este proceso de expansión urbana es la demanda de la población por infraestructura de vivienda y servicios (Borja, 1975). En la capital chihuahuense estas necesidades sociales conseguirían nuevamente poner a prueba la tradición asociativa que se venía constituyendo desde la segunda mitad del siglo XIX.

La expansión de la población originaba que cada vez existiera mayor hacinamiento en las casas-

habitación que eran utilizadas como vecindades y que se encontraban en los barrios populares. En 1967 algunos inquilinos dirigidos por los hermanos Güereca, sastres de profesión, comenzaron a organizarse planteando una huelga de pagos a los arrendadores y proponiendo a los dirigentes del Partido Comunista que organizará un comité para solicitar terrenos. El partido con su estructura jerarquizada impuso dirigentes ajenos al movimiento creado por los propios inquilinos desplazando a los líderes originales quienes conocían el nivel de la demanda. Esto generó cierto descontento de los inquilinos que se habían movilizado, el cual se incrementó con la negociación de terrenos en malas condiciones, a desnivel, sin servicios y en las lejanías de la ciudad; finalmente, esto resultaría en la escisión del movimiento y en la conformación del Frente Popular de Lucha Inquilinaria (FPLI) (Armendáriz, 2001).

Ante las necesidad de vivienda, algunos estudiantes de la Universidad de Chihuahua ya habían comenzado a formar asociaciones barriales en diferentes lugares: 18ª y Ojinaga; el Parque Urueta, que sesionaba en el local del sindicato de panaderos; El bajo en la calle Trías y 21ª, en las inmediaciones de una antigua zona roja; Los lavaderos, cerca del mercado Juárez; La Huerta Samaniego, en las cercanías del canal, entre otros. Las asociaciones barriales se reunían cada semana y formaron un comité central que se reunía cada siete días. Las asociaciones fueron organizadas por los hermanos Güereca, Rafael Corral, el profesor Ramos Beltrán, Cruz Elena Casavantes y Carlos Armendáriz (Martínez, 1998:18,19). La conformación de estas asociaciones tenían la intención primera de organizar a los demandantes de terrenos para construir su propio patrimonio, sin embargo, también permitieron reunir a los habitantes en la realización de fiestas, la construcción de salones de clase o escuelas rusticas, en la convivencia entre los pobladores que se identificaban por la necesidad de una vivienda, pero que se desempeñaban en diferentes labores como obreros, artesanos, constructores, profesores de primaria, estudiantes, etcétera. Esto fortaleció los lazos entre los habitantes de diferentes colonias y barrios populares y permitió resolver problemas comunes.

Las asociaciones de los vecinos y sus demandas tenían bases no sólo legítimas sino legales, además contaban con la información que disponían para las invasiones, y una estructura de organización basada en la participación de los comités y el liderazgo de los propios interesados, es decir de quienes padecían el problema, así como la participación entusiasta de los estudiantes. El FPLI fue una organización que diseño una estrategia viable a sus demandas y logró generar lazos con otros sectores sociales lo que permitiría el apoyo en futuras demandas.

Durante las invasiones los vecinos se organizaron en clubes juveniles los cuales fueron muy funcionales para resolver las demandas de servicios que en ese momento era indispensables, por ejemplo, conseguían agua y alimentos, organizaban actividades deportivas; posteriormente

contribuyeron con la construcción de aulas para los niños, plazas e iglesias y hasta un hospital, los clubes solicitaron apoyos en las fábricas aledañas a los predios invadidos, como la cementera, la cual donó cemento para la construcción de los salones de clase.

Los miembros del FPLI estaban bien organizados para lograr fines comunes, en el trabajo antropológico que realiza Martínez (1998:32), un entrevistado señalaba, “cuando una organización va hacia adelante, con el fin de proteger a la gente humilde, usted verá que las cosas no se hacen por dinero, ni por hacer negocios”, al menos esta era la visión de uno de los miembros del movimiento que plasma espléndidamente la acción colectiva guiada por la cooperación para el logro de un fin individual pero colectivo al mismo tiempo.

Durante las principales manifestaciones de los vecinos se observó una importante confluencia de apoyos por parte de diferentes actores. Por ejemplo, el sindicatos de maestros de la sección VII prestaba sus instalaciones para hacer asambleas; el párroco de la colonia el Rosario prestaba sus cosas para la realización de kermeses que eran de beneficio para los vecinos; el sindicato de panaderos prestaba sus instalaciones para la reunión de la asociación de la colonia Rosario; algunas empresas cercanas a los predios invadidos permitieron solventar algunas necesidades básicas como el uso del agua; finalmente, los estudiantes y algunos maestros también había colaborado ampliamente con el Frente en la organización, recaudación de fondos e información que requería la organización.

La configuración del movimiento social urbano de la década de los setenta en Chihuahua no sólo tendría su principal referente en los movimientos de inquilinos, sino también se reconocería en el movimiento sindical independiente que se encontraba ante las primeras confrontaciones con las empresas y los sindicatos corporativizados aglomerados en la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM). Los sindicatos como el de académicos de la universidad del estado, electricistas y ferrocarrileros, así como los trabajadores del acero y maestros habían logrado desmarcarse organizativamente de la CTM para los primeros años de la década de los setenta. La independencia sindical la cual se enuncia fácilmente, requirió de importantes esfuerzos: la organización de los trabajadores se logro sobrepasando las concesiones, chantajes, despidos y amenazas de los líderes orgánicos (Orozco, 2003), es decir, la cooperación entre los agremiados con un importante anclaje en la confianza.

Los movimientos sindicales pugnando por su autonomía no actuaron de manera aislada, se dio también la participación de los vecinos de las colonias conformadas por el FPLI, los comités que los estudiantes habían promovido, y el apoyo de las asociaciones estudiantiles desde las universidades y la cooperación entre sindicatos en las movilizaciones y financieramente.

Un evento que definitivamente uniría a diferentes organizaciones constituidas fue la represión acontecida en 1972 ante el asesinato de un pequeño grupo de jóvenes que pretendían seguir los pasos de los frustrados grupos guerrilleros. Este fue el evento dinamizador de la organización de las asociaciones independientes en la capital, así obreros, colonos, estudiantes, académicos y en menor medida campesinos confluyeron en el Comité de Defensa Popular (CDP), una asociación de asociaciones *sui generis* que participaría en la demanda por mejores condiciones de vida de la población, aunque reconociendo como enemigos "a los que detentan el poder político y económico del país" (Orozco, 2003d). Los participantes que se integraron a la conformación del CDP fueron la colonia Francisco Villa, la sección V del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, la sección octava del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el Sindicato de Trabajadores y Empleados de la Universidad de Chihuahua, el Sindicato de Aceros de Chihuahua, la sección 25 del Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana, y las asociaciones de estudiantes y profesores que se mantenían en la clandestinidad (Lau y Quintana, 1991).

La gama de actores sociales en la organización del CDP generaría que sus demandas estuvieran relacionadas con los reclamos de vivienda, la defensa de los derechos laborales y la generación de nuevos organismos sindicales independientes, la repartición de tierras a los campesino -aunque en menor medida-, y la defensa de las agresiones del gobierno ante las movilizaciones sociales (Orozco, 2003d; Lau y Quintana, 1991). El movimiento tendría un carácter netamente urbano, y aunque los vínculos entre las ciudades chihuahuenses se encuentran separadas por distancias considerables, el movimiento logro expandirse hacia otras urbes siguiendo los mismos causes y apoyándose en las mismas bases sociales que se encontraban en la capital.

La experiencia del CDP tendría su punto de quiebre algunos años después de su creación principalmente por la diversidad de asociaciones, sus particulares puntos de vista en los rumbos de la asociación, así como las luchas particulares que tuvieron que enfrentar en sus propios ámbitos cada uno de los sectores de base. Ya para la década de los ochenta la dirigencia del CDP determinó participar como partido político considerando que la alternativa para lograr cambios significativos era la pelea por el poder de manera institucional, sobre todo después de las reformas electorales de relativa apertura de 1977 a nivel federal. Esta circunstancia implicó el abandono relativo de las demandas de sus miembros y su fracaso como partido político (Lua y Quintana, 1991; Orozco, 2003d).

Las demandas electorales y las nuevas asociaciones

En la década de los ochenta se daría un viraje a las movilizaciones sociales, el factor ciudadano comienza a tener peso importante, es decir, se exigía una mayor participación de los ciudadanos para

poder elegir a sus representantes libremente, su intervención en las decisiones gubernamentales, y, en concreto, poner fin a la hegemonía priista. En este proceso ocurre la actuación de sectores importantes que se habían mantenido al margen de la vida política durante décadas de presidencialismo. Estos sectores renovados en cuanto a su participación en la política surgirían con una acción contundente desde el empresariado local, la Iglesia y el PAN.

Cada uno de estos actores tendría sus razones para oponerse al PRI y tratar de ganar espacios en la arena política. El empresariado local había sufrido, tal vez más que ningún otro en el país, las decisiones económicas erradas de los presidentes en la década de los setenta que llevó a una de las severas crisis afectando a los empresarios chihuahuenses, la nacionalización de Bancomer propiedad del grupo Vallina, y la expropiación de tierras para efectuar la última dotación a los campesinos fueron dos claros ejemplos (Martínez, 2006). Además se reconoce la aparición de un empresariado joven con preparación en el extranjero, demandante de un modelo económico con más libertades, inclinado por la tecnocracia (Salas-Porras, 1992).

Por otra parte, los clérigos asentados en la capital y en la sierra Tarahumara provenían de la enseñanza de la teología de la liberación, sus ideas se apoyaban en el Concilio Vaticano II, doctrina que establecía una relación más cercana a los fieles de la religión católica apostando por la justicia social, los derechos humanos, reconociendo la libertad religiosa, estos factores permitieron la conformación de las primeras asociaciones de derechos humanos en México y la instauración del primer *Cáritas* –asociación de origen eclesiástico y de carácter internacional de apoyo a los desvalidos- en México (Vázquez, 2002).

Adicionalmente, surge el PAN con mayor fuerza en ciertas regiones del país particularmente en el norte, Chihuahua sería un espacio prominente para generar una afrenta electoral al partido en el poder, existían las condiciones suficiente para lograr tal propósito: una sociedad civil activa, antiguos aliados como los sacerdotes politizados, pero principalmente la presencia de los empresarios radicalizados quienes le apostaron al proyecto panista, logrando posicionarse en el partido, superando así a sus líderes tradicionales y conservadores (Loaeza, 1999).

Los movimientos cívicos tendrían una relevancia importante se reconocerían sus efectos en el primer triunfo electoral a nivel municipal en el estado en la década de los ochenta, posteriormente, al finalizar la década el movimiento civil resurgiría con mayor fuerza tras el fraude electoral del candidato priista a la gubernatura del estado (Aziz, 1996; Aziz, 1999; Mizrahi, 1996). Así los tres sectores movilizados y la sociedad en general promovieron el cierre de carreteras, amenazas de paros de empresas, movilizaciones y mítines, entre otras, las imágenes de dicha movilización hablan de una efervescencia de la participación ciudadana, un imaginario liberador de la colectividad.

A pesar de que en la década de los ochenta las movilizaciones tendrían un carácter primordialmente reactivo, esto permitió que se comenzara a cimentar la estructura de las futuras asociaciones, ya institucionalizadas debido al debilitamiento a nivel nacional y local del partido hegemónico. Estas asociaciones reconocidas como organizaciones de la sociedad civil destacan entre otras cosas por su especialización en temas, su conformación institucional y reconocimiento por parte de las esferas gubernamentales, condiciones que anteriormente no se habían suscitado en el entorno asociativo. Además, ocurre la reproducción de los recursos de interconexión, críticos y de capacidad asociativa impulsada por asociaciones especializadas que desempeñan las tareas en el ejercicio de tales actividades, y los cuales se ven reforzados con las relaciones que las mismas asociaciones llevan a cabo en sus interacciones.

De este modo, en la ciudad de Chihuahua se reconoce el surgimiento de asociaciones que se han convertido en referente y/o han tenido implicaciones a nivel nacional. En los noventa ocurre el surgimiento de dos organizaciones con relevancia nacional *Mujeres por México en Chihuahua* y la *Fundación del Empresariado Chihuahuense*. La primera de ellas es reconocida por la exigencia de un "pago justo" ante la escasa trasparencia de los cobros por la entonces privatizada compañía de teléfonos de México. Los logros en la defensa de los consumidores por parte de esta organización tuvieron impacto nacional al circular la información de manera eficiente y capacitar a otras organizaciones y personas que de manera individual exigieron claridad en los pagos (Ramos, 2006). Esta es una de las primeras asociaciones que trato temas en defensa a los consumidores en México con logros que impactaron a nivel nacional, de hecho la relevancia de esta organización no ha tenido un referente similar desde entonces, sobre todo por la escasa cultura que existe en México en la defensa del consumidor. Actualmente, Mujeres por México en Chihuahua trata temas de defensa de derechos de las mujeres y promueve una sociedad sin violencia. Esta asociación forma parte de la red de asociaciones de derechos humanos y feministas con las cuales se ha desarrollado una serie importante de actividades, así como vínculos con las asociaciones de Ciudad Juárez y otras nacionales.

Por otra parte, tras un desastre natural que afectó a la capital de la entidad surge la Fundación del Empresariado Chihuahuense (Fechac). Ésta asociación, enfocada en temas de desarrollo comunitario, está encarga de financiar proyectos realizados por las asociaciones de la entidad. Entre una de las particularidades de la asociación se encuentra el mecanismo de atracción de recursos caracterizado por el acuerdo que establecieron los empresarios de la entidad mediante sus cámaras con el gobierno para trasladar un porcentaje del impuesto sobre nómina al fondo público de la Fundación, lo que a la postre ha proporcionado recursos anuales cercanos a los 90 millones de pesos. De igual manera, la Fundación

ha generado un proceso interesante de desconcentración de programas conformando nuevas asociaciones con carácter autónomo. Por otra parte, entre las Fundaciones comunitarias nacionales la Fechac posee cerca del 67 por ciento de los recursos financieros que en suma movilizan las fundaciones comunitarias en México (Berger, Bermúdez, et al., 2009). La actuación de la Fechac ha sido de tal relevancia que es reconocida a nivel internacional y el éxito del mecanismo de atracción de recursos ha implicado la intención de duplicar el acuerdo en otras entidades mexicanas aún sin resultados palpables.

Así mismo en esta última década se ha presenciado la conformación de asociaciones especializadas para el fortalecimiento de las asociaciones en la entidad, destaca la participación del Tecnológico de Monterrey y la Fundación del Empresariado Chihuahuense los cuales actuando coordinadamente han creado el Centro de Fortalecimiento para las Organizaciones de la Sociedad Civil (CFOSC). Esta institución se encarga de proporcionar capacitación a las asociaciones en temas administrativos, financieros, fiscales, legales, de voluntariado entre otros, y generar alianzas con académicos, auditores, consultorías, y notarios para agilizar los procedimientos en las actividades de las asociaciones. Además esta alianza ha prosperado en la planeación del primer programa de posgrado especializado en organizaciones de la sociedad civil impartido por el Tecnológico de Monterrey de la ciudad de Chihuahua.

De acuerdo con el panorama actual de las asociaciones que se asientan en la ciudad de Chihuahua, es posible deducir que su inercia inmediata proviene de la década de los setenta. Por ejemplo, aquellas asociaciones de asistencia tratando toda una diversidad de temas y derechos humanos con antecedentes en la vocación asociativa de la Iglesia católica en Chihuahua, pero actuando en la mayoría de los casos independientemente de la jerarquía eclesiástica. Por otra parte, asociaciones más especializadas con una estructura organizacional de carácter corporativo y con una importante suma de recursos económicos, estas se encuentran directamente vinculadas con los empresarios de la capital y cercanos a las cámaras empresariales estatales ubicadas en la ciudad. Finalmente, las asociaciones con una tradición proveniente de los movimientos sociales de la década de los setenta, esta es una generación de activistas que permanece en las asociaciones y en el ámbito académico, estas asociaciones tratan temas de interés para las minorías, derechos humanos, ambientalistas y diversidad sexual, estas dos últimas en menor medida.

A pesar de este cohorte, con la finalidad de elaborar un mayor reconocimiento de las asociaciones chihuahuenses, debido a que es difícil hablar de una homogeneidad en las actividades de las asociaciones y sus referentes próximos, es importante señalar que se reconoce la reproducción de los

recursos de interconexión mediante la conformación de redes de asociaciones que en muchos de los casos rebasan el ámbito particular de los temas que se desarrollan, la presencia de las asociaciones en los Encuentros de las Organizaciones de la Sociedad Civil que se realizan anualmente reafirma estos lazos para ampliar la cooperación en temas relevantes para las asociaciones; el CFOSC, por otra parte, ha fomentado la conformación de redes de asociaciones lográndolo principalmente entre las asociaciones que actuaban de manera aislada, involucrándolas en una gama de vínculos.

Por otra parte, las asociaciones han desarrollado vínculos para temas que han implicado una amenaza a los intereses generales de las asociaciones, por ejemplo, la gestión sexenal de la renovación del acuerdo que tiene la Fechac con el gobierno, la oposición a la ley estatal de de Fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil debido una formulación que no era de conveniencia para las asociaciones y en la cual no se implicó a todos a los interesados.

Finalmente, los recursos críticos, ya sean económicos y de información tienen sus principal referente en la Fechac, pero no ha sido la única institución fuente de recursos, los programas de redondeo impulsados por los propietarios de las tiendas departamentales, los recursos financieros del orden federal, estatal y hasta municipal, siendo estos dos últimos casos casi excepcionales en México.

Bibliografía

Aboites, Luis (1994), *Breve historia de Chihuahua*, Fondo de Cultura Económica, Colegio de México, México.

Almada, Francisco (1949), "Las victimas de Pinos Altos", Boletín de la Sociedad Chihuahuense de Estudios Históricos, núm. 7, vol. VI, abril-mayo, pp.221-224.

Aziz Nassif, Alberto (1996), *Territorios de Alternancia: el primer gobierno de oposición en Chihuahua*, Triana, México.

Berger, Renee, Diana Bermúdez, Patricia Carrillo, Mónica Tapia (2009), *Fundaciones comunitaria es México: un panorama detallado*, Teamworks, Alternativas y Capacidades, México.

Bolio, Clemente (1970), "Periodismo en Chihuahua", Boletín de la Sociedad Chihuahuense de Estudios Históricos, núm. 4, vol. XII, pp. 23-30.

Collier, Ruth Berins y David Collier (1991), *Shaping the political arena: critical junctures. The labor movement and regime dynamics in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.

De Souza Lopes, María A. (2006), "Del taller a la fábrica: los trabajadores chihuahuenses en la primera mitad del siglo XX", en Gonzalbo, Pilar (directora), Historia de la vida cotidiana en México, V Siglo XX. Campo y ciudad, FCE, Colmex, México.

Durston, Jonh (2002), *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos,*

puentes y escaleras, CEPAL, Santiago de Chile.

Flores, Antonio (1970), "Apuntes para la historia del movimiento obrero en la ciudad de Chihuahua", Boletín de la Sociedad Chihuahuense de Estudios Históricos, núm. 4, vol. XII, pp. 31-35

Fuentes Mares, José (1979), *Y México se refugió en el desierto. Luis Terrazas historia y destino*, Centro Librero al Prensa, Chihuahua.

Hadley, Phillip L. (1979), Minería y sociedad en el centro minero de Santa Eulalia, Chihuahua (1709-1750), Fondo de Cultura Económica, México.

Jordán, Fernando (1978), *Crónica de un país bárbaro*, Centro Librero la Prensa, 5ª edición, Chihuahua.

Katz, Friedrich (1981), *La guerra secreta en México*, Era, México.

Lau, Rúben y Victor M. Quintana (1991), *Movimientos populares en Chihuahua*, UACJ, Ciudad Juárez.

Lister, C. Florence y Robert H. Lister (2000), *Chihuahua. Almacén de Tempestades*, Centro Librero La Prensa, Chihuahua.

Loaeza, Soledad (1999), *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994: oposición leal y partido de protesta*, Fondo de Cultura Económica, México.

Mahoney, James (2000), "Path dependence in historical sociology", *Theory and Society*, núm 29, pp. 507-548.

Mahoney, James (2001), *The legacies of liberalism: path dependence and political regimes in Central America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Martínez, Rocío [compiladora] (1998), *Así se fundó la colonia Villa*, Unidad Regional de Culturas Populares, ISAD, Doble Hélice, Chihuahua.

Orozco, Víctor (2003), *Diez ensayos sobre Chihuahua*, Doble Hélice, Ciudad Juárez.

Pfeffer, J., and G.R. Salancik (1978), *The External Control of Organizations, A Resource Dependence Perspective*, New York, Harper and Row.

Pierson, Paul (2004), *Politics in Time: History Institutions, and social analysis*, Princeton, New Jersey.

Porras, Guillermo (2006), *La frontera con los indios de la Nueva Vizcaya en el siglo XVII*, Secretaria de Gobierno del Estado de Chihuahua, Biblioteca Chihuahuense, Chihuahua.

Putnam, Robert (1993), *Para hacer que la democracia funcione*, Galac, Caracas.

Salas-Porras, Alejandra (1992), *Grupos empresariales en Chihuahua de 1920 al presente*, Documentos de trabajo, CIDE, México.

Sen Venero, María Isabel (1999), *Historia de Chihuahua*, Centro Librero La Prensa, Chihuahua.

Skocpol, Theda (1999), "How America became civic", en Theda Skocpol y Morris P. Fiorina (editors),

Civic engagement in America democracy, Brookings Institution Press y Russell Sage Foundation, Washington D. C..

Treviño, Salvador (2005), "La vida urbana en el real de San Francisco de Cuéllar de Chihuahua", en Gonzalbo, Pilar (directora), Historia de la vida cotidiana en México III, El Siglo XVIII: entre la tradición y el cambio, FCE, Colmex, México.

Vázquez, Dizán (2003), "Iglesia y sociedad civil", en *Chihuahua hoy 2003. Visiones de su historia, economía, política y cultura*, UACJ, Ciudad Juárez.

Wasserman, Mark (1998), La familia Terrazas de Chihuahua (1954-1911). Capitalistas, caciques y revolución, Centro Librero la Prensa, Chihuahua

Una aproximación metodológica. Redes de Organizaciones de la Sociedad Civil para la incidencia en política pública

Angélica Martínez
Jannine Manjarrez
Azucena Cháidez
Lorena Cortés

Abstract
La consolidación del sistema democrático y del marco legal para la operación de de las redes de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) genera nuevos retos para la interacción de estas organizaciones con actores estratégicos dentro del área pública.

La presente investigación gira en torno a dos objetivos: el desarrollo de un diagnóstico sobre el funcionamiento y la pertinencia de las redes de las OSC albergadas por el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), basado en tres indicadores específicos: institucionalidad, gobernanza y sustentabilidad; por otro, y a partir del diagnóstico, revisión de literatura y análisis de otras redes de OSC con experiencia en política pública, la elaboración de una propuesta de estructura de red acorde con las temáticas desarrolladas en ellas, tendiente a potencializar las capacidades de negociación de las OSC con actores estratégicos para la incidencia en políticas públicas.

Palabras clave
Organizaciones de la sociedad civil, indicadores de OSC, redes, incidencia en políticas públicas

Introducción

En las últimas décadas, la sociedad civil organizada de México ha experimentado profundos cambios derivados, por un lado, del proceso de aprendizaje de ésta y de su experiencia acumulada en el contexto nacional, y por otro, de la dinámica política, económica y social vivida en el país los últimos años. Principalmente, el proceso de consolidación democrática ha llevado al reconocimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como actores claves para el diálogo público y para la construcción conjunta de una sociedad más equitativa, solidaria y próspera.

Ahora las OSC tienen más mecanismos de intervención en aquellas políticas públicas y decisiones gubernamentales que afectan a la sociedad civil en nuestro país. Sin embargo, muchos de los mecanismos que actualmente utilizan las OSC para involucrarse en los asuntos públicos no son los más efectivos para crear una agenda común, visualizar públicamente la labor de las organizaciones y desarrollar una capacidad de negociación efectiva con actores públicos y privados.

Una labor de CEMEFI ha sido la promoción y acompañamiento de la formación de redes tanto para el fortalecimiento institucional como para la incidencia en política pública. Esta experiencia ha permitido conocer y vincular a las OSC alrededor de ejes temáticos específicos pero también ha

dejado ver que la actuación de éstas en la esfera pública aún se encuentra limitada con respecto a su potencialidad.

Desde 1998, CEMEFI ha sido impulsor y promotor de redes. La primera de ellos fue "Fundaciones Comunitarias" que hoy día está conformada por 16 organizaciones establecidas a lo largo de la República Mexicana. Ese mismo año, se creó la Unired (Red Universitaria para la Atención y Prevención de Desastres), cuya misión es coordinar acciones para la prevención y atención de desastres con una respuesta organizada y eficaz ante la ocurrencia de un desastre. En 2004 el Centro acogió a la Red por la Infancia y la Adolescencia (RIA) y tan sólo dos años más tarde (2006) creó la Red por la Educación (RE). Hasta el momento los espacios que ha ofrecido el CEMEFI se han considerado valiosos para la vinculación de organizaciones de la sociedad civil, el intercambio de experiencias, visibilidad de su trabajo e interlocución con algunos actores clave del gobierno.

La experiencia acumulada a lo largo de estos años a llevado al CEMEFI a considerar que existen nuevos retos para sus redes de osc, haciendo necesaria la búsqueda de modelos de red que tengan como principal objetivo la incidencia efectiva en políticas públicas. Por ello, y gracias al apoyo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) en su programa de Coinversión social, vertiente Investigación, se diseñó una investigación para cumplir con dos importantes necesidades: 1) el diagnóstico del funcionamiento actual de las redes albergadas por el CEMEFI, y 2) la exploración de una propuesta de modelo de red para la incidencia efectiva en políticas públicas. Para llevar a cabo la investigación y lograr un diagnóstico objetivo, se contrató a la empresa Sistemas de Inteligencia en Mercado y Opinión (SIMO).

En el reconocimiento de que existe una multiplicidad de acercamientos conceptuales y metodológicos al tema de las redes sociales, ésta representa sólo una pequeña contribución al debate en torno a estos mecanismos con la finalidad de que sea enriquecida tanto por la sociedad civil como por el sector académico, gubernamental y privado.

Metodología

Existen diferentes enfoques teóricos que permiten el análisis de redes sociales y mapas del conocimiento para este estudio. En este sentido, la teoría sociológica de redes resulta pertinente, especialmente porque ésta permite entender a las redes como *las relaciones interactivas para la producción, transferencia y aplicación de conocimientos relativos a un contexto determinado por los grupos y sujetos sociales* (Casas, 2001).

Para esta investigación se empleó un método que, a través de un análisis teórico y de la generación de interpretación de mapas, facilitó la estructuración de información para la identificación de comunidades y redes y sus competencias. En este sentido se consideró pertinente la división del estudio en dos etapas:

- La **primera** consiste en un diagnóstico de las redes incorporadas al CEMEFI (Red para la Infancia y la Adolescencia y Red por la Educación. El trabajo de campo se realizó en tres distintas modalidades: grupos de enfoque, entrevistas a profundidad y entrevistas semi-estructuradas. En esta etapa fue posible obtener el conocimiento de cómo funcionan dichas redes, así como su percepción interna, asunto que facilitó la comparación entre lo planteado en sus estatutos (deber ser) y la manera en cómo funcionan cotidianamente (ser).
- La **segunda etapa** se refiere a la generación de un modelo de red con la finalidad de incidir en políticas públicas, construido además a partir de los objetivos del modelo fue posible a través del análisis del diagnóstico y la comparación del mismo con el funcionamiento de redes consideradas exitosas en políticas públicas.

Para lograr los objetivos deseados, se utilizaron varias herramientas de investigación que ayudaron a la construcción de los indicadores utilizados tanto para el diagnóstico de las redes como para la generación de la propuesta del modelo.

Desde el punto de vista cualitativo se echó mano de la metodología que se sigue para los *Estudios de Caso Múltiples*. Estos diseños permiten a partir de diferentes instancias de comparación entender los resultados empíricos hacia de fenómenos similares concepciones y niveles más generales de teoría, así como elaborar explicaciones causales "locales" referidas a la comprensión de procesos específicos y en contextos definidos (Miles y Huberman, 1991). Con base en lo anterior las herramientas utilizadas fueron las siguientes:

Grupos de enfoque

Esta técnica permite activar la interacción entre personas (ocho y diez). Guiadas por un moderador, las personas pueden llegar a una conversación natural a partir de la cual se obtiene la información proyectada. En este caso, la técnica se llevó a cabo con los miembros del Comité de Redes y con miembros operativos de las OSC (tanto las que incorpora el CEMEFI como las externas, dependiendo de la etapa del proyecto. Se realizaron cuatro grupos de enfoque a lo largo de la investigación.

Entrevistas a profundidad

Se realizan entrevistas mediante una interacción de uno a uno (entrevistado-entrevistador). Su función es obtener información profunda (amplia) alrededor de las percepciones de los sujetos, esto a través de una conversación natural. En este caso se llevaron a cabo con los presidentes de las organizaciones civiles (ya fuesen de las que incorpora el CEMEFI o externas, dependiendo de la etapa del proyecto). Se logró realizar cinco entrevistas a profundidad.

Entrevistas semi-estructuradas

Las entrevistas se llevaron a cabo siguiendo una metodología con *Diseño Flexible*, la cual alude a la posibilidad de advertir durante el proceso de investigación situaciones nuevas e inesperadas

vinculadas con el tema de estudio; a la viabilidad de adoptar técnicas novedosas de recolección de datos; y la factibilidad de elaborar conceptualmente los datos en forma original durante el proceso de investigación (Miles y Huberman, 1991).

Estas entrevistas tienen por objeto obtener información precisa (acotada) sobre los distintos tópicos que se planteen en una investigación. Su particularidad radica en que parten de guías que combinan preguntas abiertas y cerradas (haciendo énfasis en éstas últimas). En este caso se llevaron a cabo con los directivos y operativos de las organizaciones civiles (ya fuesen de las que incorpora el CEMEFI o externas, dependiendo de la etapa del proyecto). Dicha herramienta resultó la más adecuada para lograr el acercamiento con ambos tipos de actores (directivos y operativos) y para sistematizar posteriormente la información y convertirla en variables sujetas a la construcción de indicadores. Se realizó un total de 24 entrevistas de este tipo.

Construcción de indicadores

Con la finalidad de sistematizar el diagnóstico de las redes, los hallazgos de la investigación y generar insumos para una posible estructura de la propuesta del modelo de red, se elaboraron una serie de indicadores que permitían sintetizar el estado de las redes y sentar una línea basal para establecer un estado deseable y medir sus avances hacia el mismo. La construcción de dichos indicadores se basó en tres aspectos específicos de las organizaciones al interior de la red y de la red como tal: institucionalidad, gobernanza y sustentabilidad.

El análisis se hace en dos niveles: el de las organizaciones que componen la red y el de la red en sí misma. Para cada nivel analítico se propone un indicador general que permita identificar, por un lado, el estatus de cada organización y por otro el de la red en su conjunto. Los indicadores generales integran tres áreas temáticas, cada una con un indicador específico. En la valoración del indicador general, cada indicador específico participa sin ponderarse. Esto es, se suman los valores de cada indicador específico. Dado que éstos varían entre cero y uno, el valor máximo de la suma es tres (cuatro en el caso de las redes) y cero el menor. Posteriormente, la suma es promediada entre la cantidad de indicadores específicos. Si el cociente así obtenido es igual a la unidad, entonces la organización o red presenta el mejor desempeño posible, en caso contrario, cuando la suma es menor que uno, el desempeño puede mejorarse en áreas específicas. La situación menos deseable es cuando el indicador es igual a cero, en cuyo caso la mejoría del desempeño requiere intervenciones en todas las áreas y variables bajo el control de la organización o red.

Cada indicador específico se construye con base en una segmentación de variables identificadas como básicas, intermedias o avanzadas. Las variables dentro del segmento básicas son aquellas sin las cuales no podría considerarse la presencia de institucionalidad, gobernanza o sustentabilidad dentro de una organización o red. Las variables del segmento intermedio son las que consolidan las áreas bajo análisis dentro de las organizaciones o redes. Finalmente, las variables avanzadas son

aquellas cuya presencia es altamente recomendable para optimizar el desempeño dentro de las áreas temáticas.

Dado que los indicadores específicos pueden valer entre cero y uno y además son resultado de la suma de segmentos, los cuales a su vez tienen valores entre cero y uno, entonces es necesario que cada segmento tenga un peso al momento de sumarse para obtener el indicador específico. Esto es, una vez ponderados todos los segmentos y sumados, el máximo valor del indicador específico será uno. En la medida que los segmentos constituyentes no alcancen el valor máximo, el valor del indicador específico será menor que uno y disminuirá hasta un valor mínimo igual a cero.

Por su lado, el valor de cada segmento resulta de la suma de los valores adquiridos por las variables que le integran. Tales valores pueden representar o bien características cualitativas o sino cuantitativas de la variable en cuestión. Por ejemplo, la variable "Acta constitutiva" refleja una característica cualitativa: la existencia o no de tal acta. Por otro lado, una variable como "Personal profesional contratado en nómina" hace referencia a cuestiones netamente cuantitativas.

Independientemente de la naturaleza cualitativa o cuantitativa de las variables constituyentes, sus valores sólo pueden ubicarse en un intervalo entre cero y uno. Después ser ponderados y sumados para hacer que valor del segmento se ubique en un intervalo similar. En el caso de las variables cualitativas esto se logra permitiendo que tomen uno y sólo uno de dos valores posibles: cero cuando la cualidad en cuestión está ausente (por ejemplo sino hay acta constitutiva) o uno cuando está presente. Mientras que el valor de las variables cuantitativas se determina de la siguiente manera:

$$\frac{\text{Valor actual} - \text{valor mínimo}}{\text{Valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

Es decir, el valor de la variable resulta de comparar dos brechas: la brecha actual frente a la brecha potencial (la mayor que podría alcanzarse). Si ambas brechas son iguales, el valor es uno, de lo contrario el valor es menor que la unidad e incluso es cero cuando el valor actual es igual al mínimo. En este caso, es nulo el desempeño de la red u organización respecto a la variable evaluada. El valor actual es el observado en cada organización o red, mientras que el valor mínimo y el máximo de cada variable se obtienen del conjunto que agrupa todos los valores de la variable en cuestión.

Finalmente, la construcción de los índices específicos necesita reflejar la segmentación de las variables. Se propone que cada segmento esté relacionado con un horizonte de aprendizaje hacia el cual aspiren las redes u organizaciones. Así, las variables básicas corresponden con un horizonte de en el cual son constituidas la institucionalidad, gobernanza y sustentabilidad necesarias para que la red u organización comience a operar. Las variables intermedias corresponden con un horizonte en

el cual las redes u organizaciones han capitalizado conocimientos, vínculos y experiencias y los han integrado explícitamente en su operación, regulación y financiación. A las variables avanzadas corresponde un horizonte donde las organizaciones o redes practican sistemáticamente la evaluación y mejoramiento de sus componentes institucionales, de gobierno y gestión de recursos.

En suma, los indicadores específicos evalúan el desempeño de las organizaciones o redes en términos del aprendizaje, especialización y experiencia obtenida, así como la manera en que la integran en su funcionamiento y estructura.

Se asume que las variables básicas no reflejan tanto conocimientos acumulados por la organización o red como condiciones necesarias para entrar en activo. Posteriormente, ya una vez que operan, las redes u organizaciones adquieren y hacen uso de conocimientos en la búsqueda de lograr un manejo más eficiente de sus recursos materiales, financieros, humanos y vínculos sociales. La integración sistemática y explícita de tales conocimientos en las áreas institucionales, de gobierno y económicas refleja un mayor nivel de maduración de la experiencia acumulada. Por último, la acumulación de conocimientos por aprendizaje alcanza un nivel de madurez que permite a organizaciones y redes ser críticas de ellas mismas, de sus acciones, aciertos y errores, de forma tal que sistemáticamente practican autoevaluaciones y generan planes deliberados de acción en búsqueda de sus objetivos: el uso de conocimientos por aprendizaje se estabiliza.

En consecuencia del entendimiento de los indicadores específicos como acumulación de aprendizaje, su cálculo requiere que la aportación del segmento de variables intermedias tenga un mayor peso que el de básicas y que éste sea mayor o igual que el de avanzadas. Para fines operativos el peso del segmento de variables básicas (entrada en activo) es 0.3, el de intermedias (capitalización del aprendizaje) 0.4 y el de avanzadas (estabilización de conocimientos) 0.3. Como regla general, en los segmentos de variables intermedias y avanzadas tienen más peso las variables que contribuyen al aprendizaje y uso eficiente del conocimiento; mientras que en el segmento de básicas el peso recae sobre las variables que fortalecen el inicio de actividades. Por último, para la lectura de los pesos, es importante tener en cuenta que son asignados en función de la aportación de aprendizaje y acumulación de conocimiento de cada variable; es decir, los pesos atribuidos corresponden con un entendimiento teórico y no con conocimiento empírico pues no existen referencias útiles para tal fin.

Institucionalidad. El marco teórico de este indicador se basa en las teorías de Douglas North y Elinor Ostrom sobre la función de las instituciones y las condiciones para que un marco institucional sea perdurable. En este sentido, de acuerdo a la teoría de North, la función principal de las instituciones—entendidas como las reglas del juego en una sociedad, o bien, las limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana—es reducir la incertidumbre, estableciendo una estructura estable (aunque no necesariamente eficiente) de la interacción humana.

[19] Las organizaciones de la sociedad civil, así como las redes que éstas forman son evaluadas a través de la claridad de las reglas que siguen, en principio de manera formal (por ejemplo, la existencia de estatutos) y gracias a la metodología cualitativa, considerando las reglas informales que lleguen a existir (prácticas no formalizadas).

Por su parte, la caracterización de los marcos institucionales se encuadra en la propuesta de Ostrom, [20] la cual señala siete condiciones necesarias de un marco institucional perdurable:

1. Límites claramente definidos
2. Congruencia entre la apropiación y el diseño de reglas con las condiciones locales
3. Arreglos para toma de decisiones colectiva
4. Monitoreo
5. Especificación de sanciones
6. Mecanismos para la resolución de conflictos
7. Reconocimiento mínimo a organizarse

Para elegir las variables que constituyen este indicador específico partimos de la base establecida por el propio CEMEFI21 relativa a los indicadores de Institucionalidad y Transparencia. Asimismo, se han incorporado algunas variables consideradas en la creación de indicadores de desempeño empresarial en el estado de Chihuahua.22 Las siguientes variables:

13) Acta constitutiva registrada ante notario público
14) Autorización de la SHCP como donataria autorizada
15) Misión, Visión y Objetivos
16) Domicilio y teléfonos verificables
17) Informe anual de actividades
18) Consejo Directivo o Patronato voluntario, distinto del equipo profesional
19) Reuniones periódicas de órganos directivos
20) Personal profesional contratado en nómina
21) Voluntarios trabajando en los programas
22) Planeación estratégica

Notas

[19] Douglas North, Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, Fondo de Cultura Económica, México, 2ª Edición, 2001, pp. 14, 16.

[20] E. Ostrom, Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge University Press, 1990, p. 90

[21] Indicadores de Institucionalidad, *Centro Mexicano para la Filantropía*, consultado el 22 de noviembre de 2009 en: http://www.cemefi.org/spanish/content/category/6/132/159/

22 Ejercicio de auto diagnóstico. Tiempo de evaluar: una reflexión sobre el camino recorrido, *Fundación del Empresariado Chihuahuense*, Tercer Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, consultada el 20 de noviembre de 2009 en: http://www.fechac.org/pdf/autodiag_osc.pdf

Seg.	Variable	Fuente	Peso	Tipo de medición
Básicas (.3)	Acta constitutiva / Documento rector	Documentación presentada por CEMEFI	0.3	Dicotómica (1,0)
	Misión, visión y objetivos	Documentación presentada por CEMEFI	0.1	Dicotómica (1,0)
	Domicilio y teléfono verificable	Verificación por medio de las entrevistas realizadas por SIMO	0.2	Dicotómica (1,0)
	Autorización como donataria	Documentación presentada por CEMEFI	.4	Dicotómica (1,0)
Intermedias (.4)	Consejo Directivo o Patronato voluntario	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	0.2	Dicotómica (1,0)
	Reuniones periódicas de órganos directivos	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	0.3	Dicotómica (1,0)
	*Personal profesional contratado en nómina / Voluntarios	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	0.3	Indicador explicado abajo*
		Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	.2	
Avanzadas (.3)	Informe anual de actividades	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	0.2	Dicotómica (1,0)
	Planeación estratégica	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	0.4	Dicotómica (1,0)
	Evaluación de objetivos	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	0.4	Dicotómica (1,0)

Gobernanza. La gobernanza se entiende como una traducción del término inglés governance. Éste se refiere principalmente a la actuación del gobierno en lo referente a seis dimensiones: 1) rendición de cuentas; 2) estabilidad política y social; 3) efectividad del gobierno; 4) calidad de la regulación; 5) Estado de Derecho y 6) Control de la corrupción. [23] En este sentido, a grandes rasgos podemos ver que se considera la ejecución y cumplimiento de las reglas del juego, así como la transparencia y rendición de cuentas en el cumplimiento de objetivos de cada red; considerando, además, el liderazgo al interior de las mismas.

Cuando se hace la transferencia hacia la gobernanza interna de una OSC, se pueden medir las mismas dimensiones, toda proporción guardada. Como ya se mencionó, el Estado de Derecho es considerado como la toma de decisiones con base en criterios escritos y no discrecionales; mientras que el control de la corrupción se relaciona con la transparencia.

Tanto el Estado de Derecho como el control de la corrupción son integrados analíticamente como ejes transversales que corren a lo largo de las otras cuatro dimensiones así como de los indicadores específicos y los segmentos que los constituyen. Por ejemplo, en el caso del Estado de Derecho, la existencia de un acta constitutiva (variable en el segmento básico del indicador de institucionalidad) limita los ámbitos de acción de las redes u organizaciones, de manera que establece criterios explícitos para el funcionamiento de las mismas.

De manera similar, la planeación (variable en el segmento básico del presente indicador) y la

23 Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi, Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004, World Bank Institute, en http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wps4370.pdf consultado el 21 de diciembre de 2009.

evaluación de objetivos (variable en el segmento intermedio del indicador de gobernanza) establecen criterios explícitos de toma de decisiones. Mientras que respecto al control de la corrupción, el informe anual de actividades (variable avanzada de institucionalidad) o los estados financieros (variable intermedia de gobernanza) son elementos de transparencia para evaluar y monitorear el desempeño de las redes u organizaciones.

El Banco Mundial distingue entre indicadores basados en las reglas y el resultado de las reglas. Los indicadores manejados para este estudio de redes se centran en los primeros, ya que no es suficiente la información obtenida dentro de las entrevistas para generar los segundos.

Seg	Variable	Conformación	Fuente	Peso	Tipo de medición
Básica (.3)	Estabilidad	*Tiempo de operación	Documentación presentada por CEMEFI	.1	Maxi-min
		Retos identificables+	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	.4	Básicos - Avanzados**
		Planeación	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	.5	Dicotómica (1,0)
Intermedias (.4)	Rendición de cuentas (.5)	Informe anual de actividades	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	0.1	Dicotómica (1,0)
		Estados financieros	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	0.2	Dicotómica (1,0)
		Toma de decisiones identificables	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	0.3	Identificación de nombres-cargos
	Efectividad del gobierno (.5)	Mecanismos de participación	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	0.1	Identificación de mecanismos-dificultad percibida
		Evaluación de objetivos	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	0.3	Promedio dicotómicas (1,0)
Avanzadas (.3)	Calidad de la regulación	Evaluación de percepción de condiciones para cumplir objetivos	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	1	Promedio nivel de adecuación***

+ Para el caso de la red, la información recabada en el caso de las redes coordinadas por CEMEFI es insuficiente para ser considerada. Por lo tanto, esa variable no se calcula para el indicador la red, sólo para el indicador de las organizaciones.

* El tiempo de operación utiliza un indicador basado en la organización con mayor número de años, lo que permite comparar la brecha actual frente a la brecha potencial en estabilidad. Se consideró el valor máximo de ambas redes, con la finalidad de hacerlas comparables. Dicho valor es de 84 años, correspondiente a los Scouts, fundados en 1926.

**En los retos, se identificaron como retos básicos de funcionamiento, a los que se les otorgó la mitad de la puntuación y retos de desempeño avanzados, cuya mención dentro de las entrevistas completaban la medición.

*** Para medir esta variable se asignó a cada respuesta sobre el nivel de pertinencia de cada tema los siguientes pesos:

No sabe/ no contesta	– 0
Muy inadecuado	– 0.2
Inadecuado	– 0.4
Regular	– 0.6
Adecuado	– 0.8
Muy adecuado	– 1

Sustentabilidad. La sustentabilidad se refiere principalmente al mantenimiento de una organización en el tiempo. Si bien se entiende principalmente por sustentabilidad al financiamiento que permita a una organización cubrir sus necesidades en el tiempo y por tanto, garantizar la existencia de la misma, este concepto también contiene otras dimensiones: planeación, programación, creación de capital social y las finanzas, son las más comunes. [24] En esta área, por lo tanto, se consideran la generación de recursos y su administración, entendido como las fuentes de financiamiento de la red, así como su manejo y la creación de capital social al interior de la organización. Las variables consideradas dentro de este indicador son:

Seg	Variable	Conformación	Fuente	Peso	Tipo de medición
Básica (.3)	Generación de recursos	Fuentes de financiamiento	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	0.8	Porcentaje de entes que financian (Max: 5 o más)
		Estados Financieros	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	0.2	Dicotómica (1,0)
Intermedias (.4)	Capital social	Personal	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	0.5	Indicador de personal explicado en institucionalidad
			Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	0.2	
		Reuniones periódicas de órganos directivos	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	.3	Dicotómica (1,0)
Avanzadas (.3)	Administración de recursos	Planeación estratégica	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	.5	Dicotómica (1,0)
		Evaluación de objetivos	Entrevistas semi-estructuradas a personal operativo y directivo	.5	Promedio dicotómicas (1,0)

[24] "How to Ensure Sustainability of Nonprofit, Programs, People and Money," en *Management Help*, *Authenticity Consulting*, consultado el 23 de diciembre en: http://www.managementhelp.org/misc/Sustainability-in-Nonprofits.pdf#search=%22sustainability%22

Resultados

1. Diagnóstico

1.1 Red por la infancia y la Adolescencia

La red nació en el mes de febrero de 2001 por iniciativa de la Fundación Merced y el Centro de Comunicación Cristiana de Bienes. Al inicio la integraron 16 organizaciones de la sociedad civil, al cabo de cuatro meses el número de OSC se incrementó a 70 haciendo evidente el éxito de esta iniciativa. Tres años permaneció bajo la administración de la Fundación Merced. En el 2004 la RIA se incorporará al CEMEFI con el objetivo de articular instituciones para favorecer a la infancia y a la adolescencia de México, teniendo como reto la redefinición de sus campos de acción.

Actualmente la RIA cuenta con la participación de 14 organizaciones de la sociedad civil organizadas por un Comité Coordinador cuyos integrantes trabajan de manera horizontal buscando la participación activa y el involucramiento de sus miembros.

Misión

Promover la articulación, unión de esfuerzos y concientización para actuar en beneficio de la infancia y la adolescencia en México.

Visión

Ser una entidad integradora, legitimada ante instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales que genere y gestione acciones a favor de la infancia y la adolescencia en México.

Objetivo general

Generar sinergias entre organismos y personas que trabajan a favor de la infancia y la adolescencia, ampliando oportunidades de bienestar y enriqueciendo el conocimiento y la participación de la sociedad en general, respecto a los intereses del sector.

A partir de las herramientas utilizadas a lo largo de la investigación, se logró generar una escala de valoración del conocimiento y/o percepción de los entrevistados sobre los aspectos constitutivos de los indicadores específicos. Vale recordar que dichos indicadores pueden representar aspectos tanto cualitativos como cuantitativos. Se asignó a ambos un valor con la finalidad de crear un instrumento con capacidad de comparación entre redes y que ayudara a la construcción más objetiva de una propuesta de modelo de red. Los resultados globales de dichos indicadores son los siguientes:

Indicador de Institucionalidad	Indicador de Gobernanza	Indicador de Sustentabilidad	Indicador General
0.42	0.57	0.30	0.43

a) Fortalezas

En el área de *Institucionalidad,* la RIA cuenta con una regulación en la que se estipula su objetivo, planeación y las reuniones periódicas que deben sostener con las organizaciones miembros en las instalaciones del CEMEFI. En lo que respecta a la *Gobernanza* de la red, se identifica la existencia de una asamblea conformada por todas las organizaciones miembros, misma que se encarga de tomar decisiones bajo un procedimiento democrático. En razón a la *Sustentabilidad*, la red cuenta con el apoyo de los recursos materiales y humanos otorgados por el CEMEFI, particularmente a través de la provisión de una Secretaría Técnica.

b) Debilidades

En el ámbito de *Institucionalidad*, la principal debilidad es la falta de consolidación y organización de los documentos rectores. En cuanto a la *Gobernanza,* lo es el desempate entre los documentos institucionales y la operación cotidiana de la red. No hay la suficiente claridad sobre las reglas ni los mecanismos de participación, al margen de las reuniones periódicas, ni se identifica la elaboración de planeaciones de cuentas, pues hay desconocimiento sobre las fuentes de financiamiento y estados financieros de la red. En materia de *Sustentabilidad* no hay una identificación clara sobre la evaluación de recursos materiales y financieros y su uso. A su vez, las organizaciones no identificaron personal de tiempo completo que trabaje para la red, y hay una falta de liderazgo sólido.

c) Áreas de oportunidad

Resulta fundamental difundir de manera precisa la información sobre las metas, operación, coordinación y logros de la red ante los miembros. Por otro lado, si bien se reconoce la horizontalidad de la red y el proceso democrático a través del cual se toman las decisiones, es indispensable tener un liderazgo bien identificado, ubicando al personal encargado de coordinarla y difundiendo claramente sus funciones.

En lo que respecta a la transparencia y rendición de cuentas, se requiere de la elaboración periódica de una publicación electrónica o bien de un boletín con noticias relacionadas con temas de interés de la red, así como las actividades de la misma. Existe la oportunidad de desarrollar una comunicación interna más activa entre los miembros de la red con el personal responsable del CEMEFI tanto de manera personal como vía electrónica. Todo ello permitirá brindar mayor identidad a la red y que los miembros se apropien de ella.

1.2 **Red por la Educación**

La Red por la Educación es un grupo de afinidad del CEMEFI, conformado por OSC orientadas a la educación en todas sus modalidades que se han unido con la finalidad de compartir experiencias, promover y fortalecer su objeto social, tener presencia pública e incidir en la política educativa.

En una primera etapa, el CEMEFI y la Fundación GE sumaron esfuerzos para realizar dos talleres de liderazgo con instituciones vinculadas a la educación en todas sus modalidades. Ello generó la oportunidad para el encuentro e intercambio de experiencia y visión entre sus directores y dirigentes con el fin de construir un programa para el fortalecimiento institucional de cada organización.

A partir de estos talleres, se propuso a los dirigentes de estas organizaciones la construcción de una Red por la Educación, cual fue ampliamente aceptada y en 2006 se comenzó a trabajar en su construcción. Ese mismo año se creó la red con el objetivo de compartir experiencias entre diversas organizaciones ligadas a la educación e incidir en política pública. La red cuenta con la participación de doce organizaciones de la sociedad civil que están organizadas por un Comité Coordinador.

Misión

Promover la calidad de la educación entre los diferentes sectores de la sociedad con el propósito de contribuir a lograr equidad y justicia social en México.

Visión

Lograr una educación de calidad para todos.

Objetivo general

Compartir experiencias, promover y fortalecer nuestro objeto social, tener presencia pública e incidir en la política relacionada con la educación.

A partir de las herramientas utilizadas a lo largo de la investigación, se logró generar una escala de valoración del conocimiento y/o percepción de los entrevistados sobre los aspectos constitutivos de los indicadores específicos. Los resultados globales de dichos indicadores son los siguientes:

Indicador de Institucionalidad	Indicador de Gobernanza	Indicador de Sustentabilidad	Indicador General
0.32	0.48	0.24	0.35

a) Fortalezas

En el ámbito *Institucional*, la RE cuenta con documentos rectores en los que se establece su naturaleza, sus ventajas y oportunidades, su estructura, sus miembros, la planeación, las reuniones periódicas en las instalaciones del CEMEFI y su labor de incidencia en política pública. En lo que respecta la *Gobernanza*, se identifica la existencia de una asamblea conformada por el total de las organizaciones afiliadas a la red, la cual se rige bajo un sistema democrático para la consulta de proyectos y la toma de decisiones. En materia de *Sustentabilidad* se tiene conocimiento que GE financia esta red.

b) Debilidades

En cuanto a la *Gobernanza* de la red, existe un desfase entre los estatutos y la operación de la red y el bajo nivel de información de los miembros sobre los mismos estatutos. Por otra parte existe un escaso conocimiento sobre la conducción y liderazgo de la red. Únicamente se identifica a una Secretaría Técnica por parte del CEMEFI que además de sus funciones en CEMEFI, cumple con algunas responsabilidades de la red. Esta secretaría no se identifica como la cabeza o coordinación del liderazgo de la red. Por otra parte existe un desconocimiento generalizado sobre la existencia de un Comité Coordinador y de comisiones de trabajo. En consecuencia, no se identifica a los participantes (ya sea de manera personal o sus organizaciones). Para los miembros de la RE, no es evidente la existencia de planeaciones estratégicas, ni informes anuales de actividades.

En cuanto a la *Sustentabilidad*, si bien tienen mayor conocimiento sobre la fuente de financiamiento de la RE se desconocen los estados financieros, lo cual indica una debilidad en términos de rendición de cuentas. Se destaca que sin importar si son directivos o personal operativo, los únicos que muestran un mayor conocimiento frente a la red son aquellos que participan activamente en las reuniones de la misma.

c) Áreas de Oportunidad

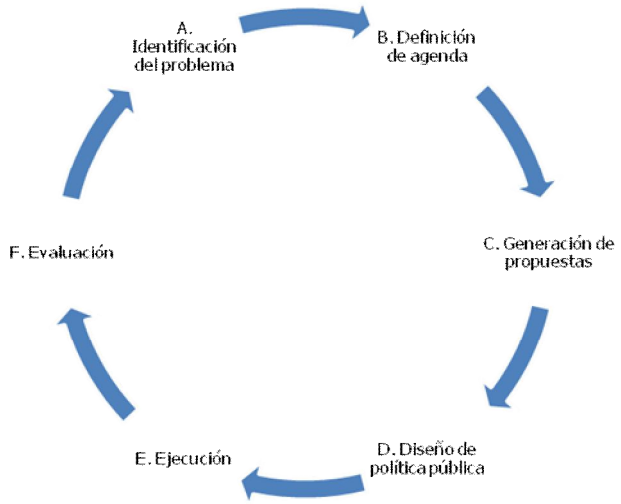
Es fundamental generar una mayor difusión de la información planteada en el documento rector en lo que respecta las metas, operación, coordinación y logros de la red ante los miembros, además de hacer efectivos algunos aspectos como las comisiones de trabajo que se consideran un aspecto central para los miembro particularmente en un tema tan amplio como el de la educación.

Por otro lado si bien se destaca el proceso democrático a través del cual se toman las decisiones en asamblea, es indispensable tener un claro liderazgo que le dé definición y rumbo a la red. Por lo mismo es deseable impulsar la transparencia y rendición de cuentas de la red a través de la información constante hacia las OSC que participan en la red sobre la existencia y manejo de recursos con los que cuenta la red. Además se considera importante generar canales de comunicación constante, tales como un boletín electrónico que permita transmitir de manera sistemática las noticias más relevantes en

materia educativa, así como con las actividades de la red. Ello podría contribuir a generar una comunicación interna más activa entre los miembros de la red con el personal coordinador y fomentar la apropiación de las organizaciones de las acciones promovidas desde la Secretaría Técnica.

2. Propuesta de modelo de red para incidir en política pública

El estudio de las políticas públicas es una disciplina relativamente reciente que se enfoca en comprender y analizar el trabajo detrás de las políticas gubernamentales que tienen un impacto en diversas áreas temáticas. Entre la literatura que se ha dedicado a su análisis, existen algunos enfoques que han prevalecido entre los que se encuentra que, a pesar de las diferencias inherentes a la naturaleza de cada política específica, existe de un ciclo de política pública. En este ciclo se identifican varias etapas, que a pesar de que simplifican el proceso de creación de políticas públicas, permiten identificar con mayor claridad los hechos que dan origen a la actuación del gobierno en diversas áreas. [i] Cada etapa contiene en sí misma un proceso que permite en diferentes momentos la participación o incidencia de grupos e individuos distintos de los funcionarios de gobierno que participan. La academia identifica cinco etapas que a manera de ciclo pueden representarse de la siguiente manera:



Dentro de este ciclo de políticas públicas, diversos actores han buscado incidir en las acciones que el gobierno decide en áreas que les afectan directamente. Para los fines de este estudio, incidencia se entiende como la influencia o repercusión de las propuestas de una OSC en las acciones gubernamentales. Esta influencia puede suceder en cualquiera de las etapas antes expuestas del ciclo de políticas públicas. Con base en la experiencia empírica del trabajo realizado tanto por CEMEFI como por el trabajo de campo del presente estudio, es posible identificar una concentración más alta de incidencia de OSCs en la etapa de caracterización del problema (A) y en la etapa de evaluación (F). La incidencia de OSCs presentes en otros momentos del ciclo se “adelgaza” en las etapas centrales, siendo

las de más difícil acceso para las organizaciones generalmente el diseño y ejecución de las políticas públicas. Esto tiene que ver en primera instancia con la actividad inherente a las organizaciones, que se enfocan en identificar problemáticas específicas y atenderlas desde diferentes acciones (trabajo con beneficiarios o investigación secundaria, por ejemplo). Asimismo, tiene que ver con la naturaleza crítica de las organizaciones y su conocimiento en áreas que pueden ayudar a la evaluación de las políticas públicas. Se debe considerar con cuidado la incidencia que pueden realizar las OSCs en la evaluación de políticas públicas, ya que en algunos casos pueden llegar a convertirse en legitimadores de la acción gubernamental. Para incidir en política pública, por lo tanto, es necesario tener presente las características necesarias para "participar" en cada etapa.

A. Identificación del problema. El análisis de las políticas públicas se enfoca en métodos para identificar y definir problemas, la manera en que se especifican objetivos y se evalúan las opciones.

a. Trabajo de campo directo con beneficiarios
b. Investigación profesional sobre el tema
c. Expertos en el tema
d. Presencia de resultados de la investigación (publicaciones, presencia en medios, etc.)

B. Definición de agenda. Posterior a la identificación del problema, es necesario que el tema se convierta en uno que los funcionarios públicos y políticos de alto nivel lo consideren de relevancia para incorporarlo como una prioridad para resolverlo. La definición de la agenda es una de las etapas donde generalmente las organizaciones de la sociedad civil tienen mayor incidencia. Si bien existen distintos modelos de definición de agenda pública, el indicador principal se refiere a aquellos temas promovidos desde la sociedad civil que son adoptados por instituciones o figuras públicas.

a. Presencia de resultados de investigación en medios de comunicación- relaciones públicas
b. Generación de interés público en el tema
c. Adopción del problema por una institución o figura pública
d. Promoción del tema en medios masivos por medio de la institución o figura pública

C. Generación de propuestas específicas. Para poder solucionar el problema que ya se ha identificado y que ha entrado en la agenda del gobierno como propio, deben generarse propuestas que permitan elegir la más viable para la siguiente etapa. En consecuencia, las propuestas deben conjugar los siguientes elementos:

a. Identificación del marco legal aplicable
b. Identificación de mecanismos de solución del problema
c. Evaluación de viabilidad de propuesta de solución

d. Identificación de requerimientos logísticos

D. Diseño de política pública. Dependiendo del tema en cuestión, un problema claramente identificado que es colocado en la agenda pública pasa a formar parte de aquellos que deben ser atendidos por medio del Estado. Para dar respuesta, un grupo de funcionarios públicos diseña una respuesta al problema. Este diseño puede ser distributivo, redistributivo o regulatorio, dependiendo del tema. El diseño específico de una política pública es una etapa del ciclo en la que generalmente hay un nivel bajo o nulo de incidencia por parte de la sociedad civil. Sólo en casos con un alto nivel de especialización, en donde existan grupos que tengan un conocimiento profundo que pueda superar al que genere o tenga acceso el Estado es donde existe incidencia por parte de la sociedad civil.

a. Mapeo de personajes públicos involucrados
b. Identificación de canales de posicionamiento de propuesta (niveles de gobierno)
c. Identificación de estrategia de posicionamiento (acciones públicas)
d. Identificación de mecanismos para resolver el tema de atención

E. Ejecución y Evaluación. La ejecución y evaluación de políticas públicas es un área en la que no se mide la incidencia sino la participación de la sociedad civil. Esto debido a que estas dos etapas del ciclo no implican un motor de cambio, sino de continuidad. Si bien la participación de las OSC en estas etapas es fundamental para el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la transparencia, dicha participación no implica tener un impacto dentro de las políticas o la línea de pensamiento establecida por el gobierno. En este sentido queda claro que la incidencia, más que presencia o suceso de hechos se entiende como el impacto o efecto de un grupo (en este caso de OSCs) en un hecho (que para este caso son las políticas públicas). En este caso, para tener metodológicamente completo el valor del ciclo de políticas públicas, el valor de la participación de la red dentro de estas dos etapas se les otorga un valor mínimo.

Con base en la información obtenida mediante la investigación, la teoría de redes y bases teóricas de incidencia en política pública, se propone el siguiente modelo teórico que se reconoce como optimo para la creación de una red social que permita incidir exitosamente en política pública.

Preliminares

Es necesario destacar varios factores a priori para que una organización pueda pertenecer a una red que se considera modelo. Es decir, los requerimientos básicos con los que debe contar para ser considerada como posible candidato. Podemos enlistarlos de la siguiente manera:

- Orientación temática afín a la red
- Solidez Institucional

- Solidez en Gobernanza
- Solidez en Sustentabilidad
- Liderazgos claros al interior de la organización
- Establecimiento de vínculos claros y estables entre la organización y la red

* Es deseable que la organización muestre interés en incidir en política pública

Para que las organizaciones miembros puedan trabajar rumbo a un fin común necesitan en primer orden, estar orientadas hacia la misma temática. Dado que es necesario garantizar la solidez interna de la red, se necesita que todas aquellas organizaciones que sean miembros de esta la tengan por sí mismas. Se parte de la teoría que una organización intentará replicar el modelo que lleva a cabo internamente en cualquier otra tipo de asociación. En este sentido resulta fundamental que las organizaciones presenten indicadores sólidos tanto en institucionalidad como en gobernanza y sustentabilidad, con el fin de que el aprendizaje dentro de sus propias instancias pueda servir de base para avanzar mucho más rápido en estos indicadores hacia la red.

La necesidad de liderazgos claros al interior de la organización se identificó a través del trabajo de campo, en el que quedó clara la importancia de líderes que por un lado generen sentido de pertenencia a la red y permeen los objetivos de la red entre los miembros de su organización. Asimismo, un liderazgo claro permitirá establecer vínculos sólidos entre la red y la organización. En este sentido, se puede pensar a la red como un mecanismo de engranes en el cuál es necesaria la participación de cada uno de los elementos que la conforman para lograr objetivos específicos, para ello es necesario que las organizaciones se comprometan y tengan un vínculo claro. Este vínculo será su representante ante la red y como tal está encargado de permear la información y las necesidades que tiene la red al resto de la organización. Resulta fundamental que quienes participen en la red por parte de cada organización no se representen a sí mismos, sino a la red. De esta forma se institucionalizan las relaciones entre la red y las organizaciones y se depende en menor medida de las personalidades individuales.

Por último, es deseable que las organizaciones que conformen a la red tengan interés en compartir la incidencia en política pública como un objetivo que pueda apropiarse a nivel de su trabajo particular. Esto no quiere decir que la organización se tenga que dedicar o deba tener algún tipo de conocimiento o capacidad para incidir política pública por sí misma, ya que los elementos que componen al ciclo de políticas públicas disponen de características cuyo desempeño no requiere que sean expertas en este rubro. Es decir, basta que hagan lo que mejor saben hacer en el rol que les será asignado en el modelo descrito a continuación. En este sentido, se parte de la base de la especialización, en donde el modelo busca aprovechar lo que cada organización perteneciente a la red hace mejor.

Descripción del modelo

El modelo permite asignar roles a cada una de las organizaciones con la finalidad de que la red como un ente funcione desde el interior y hacia el exterior. En este sentido, a continuación se divide el modelo en dos etapas. La primera de estas etapas se refiere a las características necesarias al interior de la red para que ésta funcione de manera adecuada. La elección de dichas características se hizo con base en la teoría que sustenta los indicadores de institucionalidad, gobernanza y sustentabilidad, así como en la teoría de redes y la evidencia empírica obtenida a través del trabajo de campo. La segunda etapa se refiere específicamente a la manera en que la red puede incidir en política pública de manera exitosa. En términos generales esta segunda etapa retoma la idea sobre la cual se construyeron los indicadores de las redes sobre la construcción de una curva de aprendizaje. En este sentido, el modelo sugiere que inicialmente la red debería identificar las fortalezas de sus propias organizaciones con el fin de maximizarlas al tiempo que se identifican los nodos que quedan vacíos. Una vez que se identifiquen los nodos vacíos, éstos pueden ser asignados a través de procesos de capacitación que permitan tanto a las organizaciones como a la red en su conjunto, allegarse de los recursos necesarios para incidir en la etapa del ciclo de política pública que sea más cercano a su trabajo y necesidades.

Una de las principales bondades de este modelo radica en la flexibilidad y practicidad del mismo. Ya que es de fácil manipulación y permite ser ajustado al paso del tiempo, mientras se vaya consiguiendo mayor aprendizaje. Es decir, la distribución de funciones con que se cuente al interior de una red al convertir en objetivo la incidencia en política pública puede modificarse con el tiempo y modelar una red cualitativamente distinta.

Para la primera etapa del modelo es necesario considerar las características propias de la red para tener una actuación óptima del mismo en la segunda etapa. Partimos del supuesto de que una red debe contar con solidez interna, es decir, con elementos institucionales, de gobernanza y sustentabilidad que permitan contar, como se identificó dentro del trabajo de campo, con una red que hace a genera que sus miembros se apropien de sus objetivos y acciones.

Para cumplir con estos requisitos se propone un modelo compuesto en primera instancia por la asamblea. Este órgano está conformado por la totalidad de las organizaciones dentro de la red, que tienen una afinidad temática en el trabajo que desempeñan y que deberían contar con las características identificadas previamente. En segunda instancia, debe existir un órgano directivo que llamaremos comité coordinador. Dicho comité tiene al menos cuatro funciones fundamentales:

a) Unificar. Es decir, identificar los puntos de encuentro que permiten realizar labores conjuntas a los miembros de la red.

b) Consolidar. Esta función se refiere a trabajar sobre los indicadores de institucionalidad, gobernanza y sustentabilidad para permitir que la red sea un espacio de trabajo continuo.
c) Tener visibilidad. Esta función implica conocimiento sobre el proceso de políticas públicas, así como la capacidad de establecer relaciones públicas en beneficio de la red.
d) Comunicar. Esta función considera el trabajo de permear a las organizaciones miembro, así como a sus integrantes, del trabajo de la red. Es fundamental pues permite la apropiación que es necesaria para que las organizaciones trabajen a favor de la red en su conjunto y no únicamente de manera individual.

Se sugiere que el comité coordinador sea conformado por representantes de las organizaciones que tengan mayor experiencia en cada uno de los rubros anteriores; es decir, el comité coordinador no debe descansar sobre la experiencia individual, sino institucional de las organizaciones que conforman a la red. En este sentido, la elección del comité coordinador, a cargo de la asamblea, debiera ser un evento periódico que permita a la totalidad de las organizaciones participar de las funciones antes descritas, así como aportar a la red aquellos elementos beneficios que han alcanzado sus propias OSCs.

Adicionalmente, el modelo de red debe contemplar la existencia de una coordinación. Esta debe estar compuesta por personal de tiempo completo, cuya única responsabilidad sea encargarse de los requerimientos logísticos que el trabajo de la red tenga. Esta coordinación debiera estar compuesta, idealmente, por personal remunerado de tiempo completo así como por voluntarios. De esta manera existe un órgano que concentra y sistematiza el trabajo del comité coordinador al tiempo que garantiza que las organizaciones no requieran dedicar tiempo adicional a la red, sino al trabajo propio de sus organizaciones. De este modo la red lograría convertirse en un organismo autónomo con capacidad de convocatoria hacia sus miembros.

En la segunda etapa del modelo, éste se enfoca en que la red logre incidir en políticas públicas, entendido esto de la manera en que se explica al inicio de este capítulo, el modelo busca cubrir cada una de las etapas del ciclo de políticas públicas además de que existe un eje transversal que se refiere al financiamiento para lograr objetivos específicos. Este eje transversal es necesario para generar y administrar recursos financieros que permitan impulsar las actividades, sobre todo de trabajo de campo, publicaciones y promoción de las propuestas realizadas. Las siete grandes áreas a las que refiere a este rubro, para cada una de ellas es también necesario cumplir con ciertas características para el ejercicio óptimo de cada uno de los factores.

1. Generación y Administración de Recursos- transversal

A. Identificación del Problema

B. Definición de Agenda
C. Generación de Propuestas Específicas
D. Formulación o Diseño de Política Pública
E. Ejecución-
F. Evaluación-

El modelo busca optimizar la especialización que de manera natural muestren las organizaciones hacia las etapas del ciclo en políticas públicas, tanto como hacia las funciones del comité coordinador. A continuación se describe la manera en que se modela esta optimización, así como el resultado esperado de esta acción. Para asignar a las organizaciones de la red, las funciones específicas del modelo antes descrito de manera que se optimicen sus características propias buscamos encontrar los valores de las siguientes variables:

$$x_{ij} = \begin{cases} 1 & si\ se\ asigna\ el\ arco\ de\ la\ organización\ i\ a\ la\ función\ j \\ 0 & en\ otro\ caso \end{cases}$$

$$i = 1, 2, 3, \dots, n$$

$$j = 1, 2, 3, \dots, 11$$

Dónde n es el número de organizaciones que pertenecen a la red y Xij representa los arcos entre las organizaciones y las funciones asignadas. Dado que son necesarias cuatro funciones para solidez interna de la red y siete para cumplimiento del objetivo de incidencia, obtenemos un total de 11 funciones a asignar. Dada la definición de las variables anteriores se presenta la definición del modelo de la siguiente manera:

$$Min\ z = \sum_{\forall ij} c_{ij} x_{ij} \qquad (0)$$

$$s.a$$

$$\sum_{j=1}^{11} x_{ij} \geq 1 \qquad para\ cada\ i = 1, 2, 3, \dots, n \qquad (1)$$

$$\sum_{i=1}^{n} x_{ij} \geq 1 \qquad para\ cada\ j = 1, 2, 3, \dots, 11 \qquad (2)$$

$$\sum_{i=1}^{n} x_{i,10} \leq \sum_{i=1}^{n} x_{i,9} \leq \sum_{i=1}^{n} x_{i,8} \leq \sum_{i=1}^{n} x_{i,7} \leq \sum_{i=1}^{n} x_{i,6} \leq \sum_{i=1}^{n} x_{i,11} < n \qquad (3)$$

$$x_{ij} \geq 0 \qquad \forall i, j \qquad (4)$$

(1) La función objetivo de este modelo busca hacer que las funciones que se asignen a las organizaciones pertenecientes a la red la hagan lo más eficiente posible. De manera que el comité coordinador deberá otorgar una calificación previa de estas organizaciones con base en las características necesarias para cada función. Esta calificación permite crear una distancia, la cual sería

asignada a cada arco. De modo que entre mejor calificada esté la organización para cierto tipo de función más corta será la distancia. Para efectos del modelo esta distancia es , por tanto el objetivo sería escoger aquellos arcos que garanticen que la red óptima sea la que contenga aquellos arcos con la menor distancia. Para el cálculo de los coeficientes de la función objetivo ( ) se elabora un mecanismo de calificación con una escala del uno al siete, donde uno es la calificación más baja y siete la más alta. Por lo tanto para garantizar que la puntuación más alta genere la distancia más corta se propone el siguiente cálculo para los coeficientes.

$$c_{ij} = \frac{1}{K_{ij}}$$

Donde es la calificación final de la organización i para realizar la función j.

(2) Esta ecuación garantiza que todas las organizaciones estarán ligadas al menos a una función de la red.

(3) Esta ecuación garantiza que todas las funciones serán asignadas a al menos una organización perteneciente a la red.

(4) A pesar de que no existe una restricción específica del número de organizaciones requeridas por función se busca en primer lugar acotar esta cantidad. De modo que ninguna función podrá tener a todas las organizaciones. Y además existen funciones que por su finalidad requieren mayor número de organizaciones asignadas, por lo tanto se jerarquiza el número de pertenecientes por función.

(5) De modo que se pueda garantizar que se alcance el óptimo del modelo, la condición de no-negatividad es necesaria.

Para optimizar el modelo se presentan una serie de herramientas que permiten por un lado establecer

las distancias de las organizaciones hacia cada característica, así como el *software* que optimiza las relaciones entre éstos. En este sentido, se sugiere que primero la Asamblea, y después el Comité Coordinador, enlisten las principales funciones que interesan a la red para, de esta manera, poder evaluar a los candidatos a formar parte de la misma. Por ejemplo, si una red está interesada exclusivamente en la colocación de temas específicos en la agenda pública, deberá realizar una lista de las características necesarias para lograr la función de afianzar sus temáticas en las dos primeras etapas del ciclo de políticas públicas, dejando para otro momento las funciones vinculadas con las demás etapas del ciclo.

Hecho lo cual, cada característica componente de una función deberá contar con un peso o ponderación a partir de la cual sea más sencillo para las organizaciones en general, y para el Comité Coordinador en particular, identificar aquellas organizaciones que tienen mayores ventajas comparativas para realizar una función en particular. Si se decide por un mecanismo de auto-diagnóstico (sugerido en caso de contar con pocos recursos humanos y económicos), las propias organizaciones se asignarán una calificación en cada una de las características en listadas, acorde con su experiencia, recursos humanos, materiales y de tiempo, y de manera "natural" cada organización se colocará en aquella función o funciones en las cuáles tiene mayor probabilidad de éxito.

Una presentación detallada de implementación del modelo teórico y su visualización a partir del *software* Pajek se presenta dentro del texto publicado por CEMEFI recientemente *Una aproximación metodológica, redes de organizaciones de la sociedad civil para la incidencia en política pública.*

3. Conclusiones

El análisis muestra que tanto la ria como la re cuentan con fortalezas suficientes para reinventarse y construir nuevos procesos y mecanismos que les permitan continuar su interés por compartir y aprender experiencias. También mostró la necesidad de trabajar por la solidez interna así como la necesidad de explorar y sistematizar las características necesarias para que las redes puedan realizar una labor de incidencia en políticas públicas de sus respectivos campos de acción.

El presente trabajo de investigación consideró las necesidades de las redes desde la conformación de sus organizaciones hasta las necesidades que deben cubrirse para incidir en política pública. La finalidad fue conseguir una propuesta de modelo que permita a las redes de organizaciones de la sociedad civil incidir en política pública. Esta función de las OSCs agrupadas en redes representa la creciente maduración de la sociedad civil en nuestro país, que cada día más, busca participar en los procesos políticos y sociales que dan forma a la sociedad mexicana.

El trabajo de campo, así como el desarrollo de indicadores de institucionalidad, gobernanza y

sustentabilidad demuestran que para incidir en política pública es necesario que las organizaciones que conforman a las redes, así como las propias redes, cumplan con los estándares que ellas mismas exigen del gobierno: transparencia, claridad en las reglas del juego, estabilidad en su funcionamiento, rendición de cuentas y un liderazgo democrático pero claro. En ese mismo sentido, observamos que parte de la sociedad civil organizada puede llegar a caer en los mismos conflictos que se observan en la sociedad en general: falta de interés, ausencia de información, poca capacidad organizativa, etc. Sin embargo, las OSC cuentan con muchos elementos a su favor, como el creciente interés por apoyar a un grupo específico mejorar su calidad de vida y el incremento de investigaciones y bibliografía sobre la importancia de la sociedad de la sociedad civil como actor fundamental de la democracia.

Partiendo de esta base, es posible desarrollar algunas propuestas metodológicas que consideren tanto el aprendizaje y maduración de las redes de organizaciones sociales, como la especialización que cada uno de sus miembros ha logrado. Esta propuesta no busca presentarse como una panacea de la incidencia en política pública en sí mismo, sino sólo contribuir al debate en torno a la funcionalidad y características de las redes de políticas a través de una herramienta que permita identificar las conexiones sólidas para incidir y aquellas que son débiles o inexistentes.

El reto fundamental de estas redes sigue siendo la generación de mecanismos efectivos y dinámicos de cooperación, coordinación y transmisión de la información y el conocimiento. Las ligas que se establezcan entre las organizaciones deben trascender el aspecto personal con la finalidad de institucionalizar lo más posible los procesos y que éstos puedan ser retomados por cualquier miembro de la organización.

Cabe destacar que la propuesta del modelo considera que no necesariamente todas las organizaciones que pertenecen a una red tienen interés en incidir en política pública. En este mismo sentido, aun cuando es deseable que exista al menos cierto interés, se debe considerar sobre todo la posibilidad de aprovechar el conocimiento y especialización de esas organizaciones que permanecen enfocadas sólo en el trabajo que realizan con sus beneficiarios. Es relevante, sin embargo, promover una creciente cultura política que permee a las organizaciones pertenecientes a las redes. Esta cultura debe, sin duda alguna, incorporar la capacitación en materia de políticas públicas con el fin de que la incidencia en esta área se convierta paulatinamente en un objeto natural de la sociedad civil y que ésta a su vez se convierta en un actor necesario y fortalecido frente a la toma de decisiones que afectan al espacio público y a las sociedades democráticas.

Bibliografía

- Batagelj, V. y A. Mrvar, Pajek (Agosto 2009), Program for Analysis and Visualization of Large Networks
- Bertsekas Dimitri, P.(1998), Networks Optimization Continuous and Discrete Models, Athena Scientific, Belmont, Massachusetts.
- Casas Rosalba (2003), De historia y sociologia de la ciencia a indicadores de redes, España, Paidós
- Centro Mexicano para la Filantropía, Indicadores de Institucionalidad y Transparencia
- Documentos Rectores y Miniaturas de la Red por la Infancia y Adolescencia Y Red por la Educación.
- Delpiano,C, y A. Torres (Agosto 2009), Manual para diseño e implementación de proyectos de incidencias.
- Douglas, North (México ,2001), Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, 2ª Edición, Fondo de Cultura Económica.
- Fundación del Empresariado Chihuahuense, Ejercicio de autodiagnóstico (Noviembre 2009), Tiempo de evaluar: una reflexión sobre el camino recorrido, Tercer Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- González Bombal, l. C. Garay (Agosto 2009), Incidencia en Políticas Públicas y Construcción de la ciudadanía, 2002.
- Hernández Ayuso, Ma. del Carmen (México, 1997) Introducción a la teoría de redes. Aportaciones matemáticas, Sociedad Matemática Mexicana.
- -- (Diciembre 2009), How to Ensure Sustainability of Nonprofit, Programs, People and Money Management Help, Authenticity Consulting.
- Kaufmann, D., Kraay A. y M. (Diciembre de 2009), Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004, World Bank Institute.
- Marsden, P.V., y N. Lind (eds) (1982), Social Structure and Network Analysis, Sage Publications Beverly Hills.
- Miles y Huberman, (1991), Del sujeto cognoscente al sujeto conocido: una propuesta epistemológica y metodológica para los estudios cualitativos, México, UAM,
- Molina, José Luis et al., (Julio de 2005), Localizando geográficamente las redes personales, REDES-Revista Hispana para el Análisis de Redes, Vol. 8.
- Ostrom, E., (1990) Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge University Press, Reino Unido.
- Wayne, Parsons (1995) Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis, Edward Elgard Publishing, Reino Unido.

Mesa 10: Economía Social

El marco legal de las actividades económicas del sector social. El caso de las Empresas de Economía Social

Beatriz Nallely Sánchez Hidalgo

RESUMEN: La economía social se refiere al conjunto de organizaciones de productores, de consumidores, de ahorradores o de trabajadores, que operan bajo ciertos principios que tienen su fundamento en la participación democrática para la toma de decisiones, la autonomía en la gestión y la primacía del ser humano sobre el capital. Estas empresas se ciñen a una nueva racionalidad productiva y buscan ser reconocidas para estar en posibilidad de interactuar con el sector público y con el sector privado. Muchas iniciativas de economía social se adscriben a figuras jurídicas que no se adecúan a su funcionamiento e incidencia en la solución de los problemas sociales. El presente trabajo abordará el concepto económico y jurídico de las empresas de economía social y se centrará en un análisis introductorio al marco legal mexicano de la economía social, apoyado en el estudio del marco jurídico español para emitir propuestas que reconozcan en México sus derechos y obligaciones.

PALABRAS CLAVE: Economía social/ Derecho Económico / Derecho Cooperativo/ Tercer Sector

INTRODUCCIÓN.

La economía social se refiere al conjunto de organizaciones de productores, de consumidores, de ahorradores o de trabajadores, que operan bajo ciertos principios que tienen su fundamento en la participación democrática para la toma de decisiones, la autonomía en la gestión y la primacía del ser humano sobre el capital. Estas empresas se ciñen a una nueva racionalidad productiva y buscan ser reconocidas para estar en posibilidad de interactuar con el sector público y con el sector privado. Muchas iniciativas de economía social se adscriben a figuras jurídicas que no se adecúan a su funcionamiento e incidencia en la solución de los problemas sociales. El presente trabajo abordará el concepto económico y jurídico de las empresas de economía social y se centrará en un análisis introductorio al marco legal mexicano de la economía social, apoyado en el estudio del marco jurídico

español para emitir propuestas que reconozcan en México sus derechos y obligaciones.

El análisis introductorio del marco legal mexicano de la economía social, si bien parecía ser una tarea fácil no resulto así, pues al no tener un concepto de las llamadas empresas de economía social y su actuación, delimitación e influencia en la economía y al estar en presencia del inicio del desarrollo de un marco institucional para estas empresas que no son públicas ni privadas o de capital, se puede incurrir en trampas y confusiones.

Es indispensable mencionar desde el inicio que en México ninguna ley consagra expresamente la noción jurídica de economía social, y aún cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en la economía al sector social como una de las tres posibilidades de propiedad de los medios de producción, junto al sector privado y al sector público, no se ha definido con detalle y precisión el alcance y diferenciación de las sociedades y empresas que pueden llegar a concurrir en este llamado tercer sector.

Las iniciativas económicas bajo denominación "social" y que resultan alternativas a las empresas de capital han demostrado en todo el mundo ser salida al desempleo, la pobreza y la marginación y aún cuando comienzan a demostrar en cifras su crecimiento e influencia en los indicadores macroeconómicos de algunos países este sector tan importante no ha llegado a generar un consenso suficiente para definirlas y tratarlas jurídicamente.

En una visión panorámica, podemos decir que la economía social resulta, en ocasiones, una actitud crítica ante las sociedades actuales, o incluso un haz de luz que anticipa un futuro mejor. Otros ven en ella, predominantemente, una constelación de organizaciones, sin que esta perspectiva implique necesariamente la negación de las anteriores. (Namorado (2006) 3)

EL DERECHO ECONÓMICO Y LA ECONOMÍA SOCIAL

Para comenzar con la conceptualización y el análisis de la economía social y en particular del régimen jurídico de las empresas de economía social se ha decidido retomar los principios del Derecho Económico, pues resulta importante destacar las tensiones que se presentan entre economía y derecho y la repercusión de esta tensión en lo social.

La relación entre el derecho y la economía en los Estados modernos no ha llegado a un punto de acuerdo, su vinculación se ha dado de forma complicada, pues ambas disciplinas buscan ubicarse una por encima de la otra argumentando su importancia en la sociedad, sin embargo el asignar a alguna una prevalencia sobra la otra puede debilitarlas. Si se definiera que el derecho prevalece sobre la economía, el derecho se convertiría en un obstáculo al cambio social y a las legitimas aspiraciones económicas de las mayorías y en forma inversa, marginar al derecho en el desarrollo económico, puede dar lugar a una

crisis en la sociedad, lo que pone de manifiesto la importancia de que exista una relación de equilibrio entre ambas disciplinas. (Farías 1981)

La experiencia ha demostrado que el derecho en algunas ocasiones tiene una cierta invariabilidad que le hace independiente de la economía. Por otro lado, las transformaciones de la economía pueden no traducirse en cambios jurídicos, por lo menos no inmediatamente, es por esto que la evolución económica se debe hacer no sólo dentro de la ley, sino también impulsada por ésta.

Urbano Farias, establece que uno de los primeros planteamientos serios en México sobre la existencia de un derecho económico, se desprende de la obra del jurista Mario de la Cueva que conceptualiza la incidencia del derecho economía sobre tres ideas principales. La primera, es la difusión del intervencionismo de Estado y del socialismo del Estado basado en la obra de Bismarck que puso en práctica una política social consistente no sólo en la protección de la industria nacional en la concurrencia internacional, sino principalmente en la adopción de normas destinada a elevar la condición de vida de los trabajadores. La segunda idea se centra en el desarrollo de los principios del bienestar colectivo y la reglamentación del intervencionismo del Estado en los fenómenos de la producción. Y como idea más importante para el tema que nos ocupa y con fundamento en la doctrina de Radbruch, se reconoce la existencia de un derecho nuevo, diferente al derecho público y privado, que se integraría con el derecho económico.

Es así que se puede definir al derecho económico como el derecho de la economía organizada para la satisfacción de las necesidades humanas y sociales. Es de destacar que en esta definición la esencia y los fines del derecho se encuentran orientados hacia la idea de la justicia social y se busca orientar a la economía a través del derecho económico, hacia un servicio social, como el aseguramiento de un nivel decoroso de vida para todos los hombres.

El derecho y la economía se deben reunir en la unidad de la vida social, las más de las veces en una interacción recíproca. La vida económica obra en el derecho como obra en éste la vida social en general. La regulación jurídica se puede determinar por un dato económico, pero también lo pueden hacer los puntos valorativos de carácter jurídico. El derecho, por otro lado, tiene también una importancia decisiva para el desarrollo de la vida económica. (Farías 1981)

La evolución que se ha dado sobre la estructura democrática y la finalidad del papel social de la empresa se ha dado como producto del desarrollo económico. Al principio a la empresa se le considero como totalmente desvinculada de la vida social y nacional y sólo se apreciaba en esta un interés puramente económico. Actualmente y bajo la concepción del Derecho Económico a la empresa se le concibe como una unidad económica, como una institución centrada en la organización democrática y

en el cumplimiento de los fines sociales. Entre las empresas consideradas sociales por el derecho económico destacan las empresas cooperativas, pues las soluciones de fondo que dan al problema social, a la justa distribución y control de los bienes, a la subordinación de la empresa individual a la colectiva, así como el cambio del móvil del lucro al móvil del servicio, la empresa cooperativa es más propiamente una institución fundamental de derecho económico. Así el conjunto de normas que fijan los deberes y garantizan los derechos de la organización cooperativa en su régimen interno y en sus relaciones con el Estado y la comunidad, para realizar un fin social de justicia distributiva y democracia, viene a ser parte del derecho económico.

La cooperativa, dentro de este enfoque constituye una de las formas más complejas y elevadas de la distribución por lo que indudablemente forma parte de las actividades sociales. La empresa cooperativa en el futuro, se absorberá por el derecho económico dentro de una nueva disciplina social que no busca explicar la economía de un país, sino transformarla atendiendo a fines de interés público y social.

Entonces el Derecho Económico nos ayuda a encuadrar a las empresas de economía social como entes reconocidos en el tercer sector destacando el caso de las empresas cooperativas.

DELIMITACIÓN JURÍDICA DE LAS EMPRESAS DE ECONOMÍA SOCIAL

La delimitación jurídica de las empresas de economía social es un tema que debería ser ampliamente discutido y que se presenta un tanto complicado pues conceptualmente se atiende a distintas definiciones que llegan a confundirse entre si. Acotar la actividad económica del sector social es una tarea que requiere de paciencia y de adaptarse a un enfoque particular por la diversidad de orientaciones en lo general y en lo particular por la multiplicidad de figuras jurídicas.

Para tratar de definir a las empresas de economía social habría que definir a la economía social en si, comenzando con el reconocimiento de un sector alternativo, ya que el ensanchamiento de la responsabilidad estatal en el seno de la sociedad da lugar a una economía complementaria de la economía mercantil: la economía no mercantil. La economía no mercantil corresponde a la economía regida por el principio de redistribución. (La Ville (2009) 84)

Para la delimitación del sector y sus componentes, La Ville propone cinco criterios. El primero, es que se trata de empresas de propiedad colectiva; un conjunto de ciudadanos se organiza y se constituye en empresario colectivo. Por lo tanto, no se consideran dentro del sector los emprendimientos unipersonales.

El segundo es que la gestión interna debe ser democrática. Las personas que trabajan en la organización tienen que participar, directamente y/o a través de sus representantes, en la toma de decisiones. Prevalece el principio de una persona, un voto. La participación democrática de los trabajadores no

excluye la de otros sectores: usuarios, voluntarios, representantes de la comunidad e incluso, limitadamente, quienes aporten capital.

El tercero es que su objeto social es satisfacer necesidades de los miembros de la colectividad. El servicio pasa, pues, por delante del lucro. Por lo tanto, se trata de organizaciones sin ánimo de lucro o bien con lucro limitado (fondos irrepartibles (sic) en el caso de las cooperativos, por ejemplo) y en el supuesto en que se distribuya una parte del excedente, dicha distribución se realiza, no en función del capital aportado por cada cual, sino de la participación de cada persona en la actividad colectiva.

El cuarto criterio es que la organización cumple su objeto social a través, principalmente de una actividad económica en el sentido de que provee de modo regular de bienes y servicios a sus propios miembros o a la sociedad en general.

El quinto y último criterio es que la organización dispone de autonomía de decisión respecto de las empresas capitalistas o de las administraciones públicas.

Pero estos criterios únicamente orientan y comienzan con la discusión, pues en términos generales, se han manejado varios conceptos de la economía social que llega a confundirse o encimarse en el concepto de las actividades de otras figuras del tercer sector y de la denominada economía solidaria.

Entre los autores europeos, se manejan dos concepciones de la denominada economía social, que condicionarán de alguna forma las entidades o sujetos que se integran en la misma. En una concepción restringida se integran a la economía social las empresas o entidades sin un ánimo de lucro repartible entre sus miembros y regidas democráticamente, en base a la igualdad de voto, y que, a su vez, se pueden clasificar en tres grandes ramas: el cooperativismo, el mutualismo y el asociacionismo, es así que "una empresa pertenece a la economía social si su actividad productiva se basa en técnicas de organización específicas. Estas técnicas se fundamentan en los principios de solidaridad y participación (que normalmente responde a la norma de un hombre un voto) entre sus miembros, sean éstos, productores, usuarios o consumidores, así como en los valores de autonomía y de ciudadanía. En general –se añadía- estas empresas adoptan la forma jurídica de cooperativa, mutua o asociación" (Pachón, (2009))

En una acepción más amplia se añadirían a las anteriores entidades las Fundaciones y las Empresas Públicas (Vicent, (2006).

A esas concepciones habría que añadir la dominante en países anglosajones, donde la economía social, o mejor, el Tercer Sector se ha venido identificando con el sector voluntario, o economía del *non profit*, abarcando las organizaciones privadas que no pueden distribuir sus beneficios a sus propietarios o a las personas que las controlan, sino a la realización de sus objetivos o a ayudas a personas ajenas al control

de la organización (Chaves y Monzón, (2001)).

En cualquier caso, en los últimos tiempos parece que es una concepción amplia de la economía social, que aglutinando los elementos particularmente de las ideas latina y anglosajona -con las matizaciones que sean necesarias- la que se impone en la literatura científica y de alguna manera en la proyección normativa. El reconocimiento de un *tercer sector,* situado entre el sector público y el capitalista, se presenta como un "punto de encuentro" (Monzón (2006) de los conceptos de *non profit sector* y de economía social que, no obstante sus diferencias, permite aglutinar los distintos enfoques de una realidad económica que se sitúa fuera del sector público y del sector privado capitalista.

Es por ello que todas estas organizaciones no pueden ser consideradas como empresas privadas capitalistas, pero tampoco como entidades dependientes del Estado. El concepto de tercer sector pretende encuadrar la existencia de organizaciones privadas "atípicas". Este reconocimiento se basa en la hipótesis que se trata en un conjunto que comparte características comunes que justifican su reconocimiento sobre los otros dos sectores tradicionales. (Mertens (2007) 7)

La economía social significa una específica forma de hacer empresa, de generar empleo y crear riqueza colectiva. Hablamos pues de de gestión económica y acción empresarial, pero realizada desde valores y objetivos apoyados en la cohesión y solidaridad social, en la transparencia en la equidad de distribuir las rentas, situando a la persona por encima del capital, siendo éste tan sólo un instrumento; necesario pero un instrumento. Responde a valores de propiedad colectiva y promociona el espíritu emprendedor. Por lo que los puestos de trabajo que genera no suelen ser temporales. Es preciso insistir en estos valores porque su reconocimiento en este tipo de empresa, que actúan en el mercado en condiciones de competencia, significa que otra forma de hacer empresa es posible. No es una utopía ni es algo que depende de cómo vayan las cosas en el desarrollo económico del mercado. Es una forma de ser y de actuar, válida en sí misma y representativa de valores cercanos al sector social. (De Castro (2005) 16)

Entonces las empresas de economía social pueden constituirse jurídicamente como sociedades cooperativas, sociedades mutualistas de seguros, asociaciones civiles o sociedades civiles, ejidos, organizaciones de trabajadores, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

EL MARCO LEGAL DE LAS EMPRESAS DE ECONOMÍA SOCIAL EN MÉXICO

MARCO CONSTITUCIONAL DEL SECTOR SOCIAL.

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la letra dice: "*Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una mas justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución.*

El estado planeara, conducirá, coordinara y orientara la actividad económica nacional, y llevara a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector publico tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las aéreas estratégicas que se señalan en el articulo 28, párrafo cuarto de la constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por si o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las aéreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyara e impulsara a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentara y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta constitución."

Este artículo es el fundamento constitucional para el reconocimiento del tercer sector, la rectoría económica del Estado y su obligación de generar las acciones pertinentes para el desarrollo de las actividades económicas del sector social.

El principio de la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado, consagrado en este artículo, fue introducido en el año 1982 para preparar las reformas en el curso de la apertura economía. Se trata de una combinación interesante de aspectos económicos, que permite traducir la concurrencia en concretas corresponsabilidades fiscales, laborales, económicas o ecológicas, por vía de la legislación

ordinaria. El artículo 25 de la Constitución mexicana parte del constitucionalismo social y del concepto de Estado social de derecho con un contenido económico y social, pues se habla por un lado del pleno ejercicio de la libertad (primer inciso), por el otro de la responsabilidad social (tercer inciso). (Horn (2006))

Los elementos de la justicia social no tienen la función de adicionar artificialmente elementos ajenos de índole ética en el campo de la economía, que se podría abandonar en tiempos malos, cuando las necesidades económicas tienen que prevalecer. Eficiencia económica y solidaridad social no se excluyen, sino se condicionan mutuamente. La división del trabajo entre economía y Estado según la doctrina del liberalismo clásico no significa que el Estado tenga el monopolio en todo lo que atañe a las cuestiones sociales, y la economía el monopolio en todo lo que tiene que ver con ganancias. Un Estado que descuida los aspectos necesarios económicos y financieros no tiene futuro al cumplir sus tareas, como tampoco una empresa privada que continúa y radicalmente descuida con perseverancia las exigencias sociales, que son las bases de sus actividades en relación con sus colaboradores y clientes.

El párrafo séptimo señala que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS EMPRESAS DE ECONOMIA SOCIAL. EL CASO DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS.

Las empresas de economía social pueden adoptar formas jurídicas mercantiles como Sociedad Anónima, Sociedad de Responsabilidad Limitada, Sociedades. Laborales, Sociedades. colectivas, Sociedad comanditaria, simple o por acciones, formas civiles como Sociedades civiles, fundaciones, asociaciones, mutualidades de previsión social y sociedades cooperativas.

En el caso de las Sociedades Cooperativas se tiene que el marco legal está constituido principalmente por los ordenamientos siguientes:

- Artículos 25, 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Civil Federal (Artículos 25 y 2701)
- Código de Comercio (Artículos 238 a 259 derogados)

- Ley General de Sociedades Mercantiles (Artículos 1º y 212)
- Ley General de Sociedades Cooperativas (Nueva Ley publicada en el Diario ficial de la Federación el 3 de agosto de 1994)
- Ley de Instituciones de Crédito (Artículo 103)
- Ley de Ahorro y Crédito Popular (Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Artículos 32, 34, 36 y 40)
- Ley Aduanera (Artículo 52)
- Ley del Impuesto al Valor Agregado (Artículo 3)
- Ley del Impuesto Sobre la Renta (Artículos 29, 67, 79, 81, 85-A, 85-B, 85,109 y 110)
- Ley Federal de Derechos (Artículo 162)
- Ley Federal de Competencia Económica (Artículo 6)
- Ley de Organizaciones Ganaderas (Artículo 5)
- Ley General de Educación (Artículos 14, 32 y 33)
- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (Artículo 36)
- Ley de Inversión Extranjera (Artículos 7)
- Ley del Seguro Social (Artículos 12, 19, y 34)
- Ley de Asociaciones Agrícolas (Artículo 3)
- Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal (Artículos 27 y 27)

EL CASO ESPAÑOL

El Derecho Comparado es una disciplina o método de estudio del Derecho que se basa en la comparación de las distintas soluciones que ofrecen los diversos ordenamientos jurídicos para los mismos casos planteados. Por lo que se utiliza en este caso tal método para que del estudio de las empresas de economía social en la legislación española, y del análisis de las soluciones normativas que ese país ha aplicado en el reto que ha representado reconocer a las empresas de economía social.

Se ha elegido el caso español por el avance que se lleva a nivel federal y a nivel local y autónomo en la legislación, además, el derecho comunitario ha ejercido una influencia positiva que se ha capitalizado en un amplio reconocimiento de las empresas de economía social, en particular de las empresas cooperativas.

En España, según el Anuario 2007 – 2008 de la Confederación Empresarial Española de Economía

Social (CEPES), existen 51,762 empresas que emplean a más de 2.5 millones de trabajadores y generan el 10% del PIB. Entre ellas destacan, 19,737 sociedades laborales que emplean a 124,784 trabajadores y 18,961 cooperativas de trabajo asociado con 278,616 empleos (Arcas: 2009)

En España podemos encontrar las primeras normas dirigidas al sector de la Economía Social a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Así, a modo de ejemplo, el Real Decreto del 29 de junio de 1853 que estableció la regulación general de las Cajas de Ahorro y Montes de Piedad, caracterizándolos como establecimientos municipales de beneficencia, teniendo la actividad crediticia un valor instrumental.

Es un sector integrado en nuestro sistema económico y caracterizado por la persecución de objetivos de interés general a través de un conjunto de formas empresariales que, además de desarrollar una actividad económica bajo criterios de economicidad, sirven de cauce directo (empresa pública) o indirecto (cooperativas, sociedades laborales) a la constitucionalmente debida intervención del Estado en la vida económica. (Millán: 2009)

En los textos normativos españoles introduce el término "economía social" en la Ley 27/1999 estatal de Cooperativas que en su disposición adicional segunda crea el "Consejo para el Fomento de la Economía Social"; en la Ley de 23 de diciembre de 2002, de régimen fiscal de las Entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, que en su art.3 fija como una de los fines que pueden perseguir las entidades sin fines lucrativos es el fomento de la economía social.

En las Cooperativas no cabe duda que el criterio sustancial es precisamente su dimensión social, que alcanza gracias a estar impregnada por los principios cooperativos sobre los que se asienta destacando que los resultados positivos del ejercicio económico no se distribuyan en función del capital, sino de la participación en la actividad cooperativizada.

Es de destacar la legislación autonómica que ofrece una abundante regulación por lo que la actividad cooperativa se rige por las leyes que se listan a continuación.

- Ley 27/1999 de 16 de julio.
- Ley 8/2003 de 24-3 de Cooperativas de la Comunidad Valenciana.
- Ley 1/2003 de 20-3 de Cooperativas de las Islas Baleares.
- Ley 20/2002 de 14-11 de Cooperativas de Castilla la Mancha.
- Ley 18/2002 de 5-7 de Cooperativas de Cataluña (modificación Ley 13/2003 de 13-6).
- Ley 2/2002 de 29-6 de Cooperativas del País Vasco.
- Ley 4/2002 de 11-4 de Cooperativas de Castilla-León.
- Ley 4/2001 de Cooperativas de La Rioja.
- Ley 4/1999 de 30-4, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid.

- Ley 2/1999 de 31-3 de Cooperativas de Andalucía (modificación Ley 3/2002 de 16-12).
- Ley 9/1998 de 22-12 de Cooperativas de Aragón.
- Ley 5/1998 de 18-12 de Cooperativas de Galicia.
- Ley 2/1998 de 26-3 de Sociedades Cooperativas de Extremadura.
- Ley 12/1996 de 2-7 de Cooperativas de Navarra.

En lo referente al Derecho Comunitario el 21 de agosto de 2003 se dictó el Reglamento 1435/20032 del Consejo de 22 de julio de 2003 relativo al Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE), acompañado de la Directiva 2003/723 del Consejo de la misma fecha por la que se completa el Estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores. El RSCE ofrece una posibilidad de desarrollo a la Cooperativa en el ámbito europeo en paralelo a las sociedades de capital, por su importancia como factor en el marco socioeconómico.

El Consejo de Ministros en su reunión del 16 de julio de 2010 remitieron a las Cortes Generales el Proyecto de Ley de Economía Social, con el que se reconoce como tarea de interés general la promoción, estímulo y desarrollo de las entidades de la economía social y de sus organizaciones más representativas y pone fin a la discusión para dar inicio a la implantación de reglas para el sector en comento.

El objetivo básico de la Ley es configurar un marco jurídico que suponga el reconocimiento y mejor visibilidad de la Economía Social, otorgándole una mayor seguridad jurídica, sin pretender sustituir la normativa vigente de cada una de las entidades que conforman el sector.

La ley se avoca sobre tres aspectos principales:

- La primacía del fin social sobre el capital de las entidades de economía social
- La apertura de interlocución de las empresas con los poderes públicos
- El reconocimiento de la importante participación en la creación de empleo y riqueza

La iniciativa contempla a las organizaciones que realizan actividades económicas consideras del sector social y que están formadas por un conjunto de entidades y empresas que actúan en la actividad económica mediante los siguientes principios: primacía de las personas y del fin social sobre el capital; aplicación de los resultados en función del trabajo y servicio prestado por los socios, y, en el caso de empresas que presten servicios sociales, los resultados se dirigen a intensificar dichas acciones; compromiso con el desarrollo local, la cohesión y la estabilidad, y, por último, independencia del sector respecto a los poderes públicos.

Se trata de empresas que, en el ámbito de la Unión Europea, se agrupan en Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones y que, en España, se concretan básicamente en Cooperativas, en sus

distintas modalidades: de trabajo asociado, de consumidores y usuarios, agrarias, de viviendas, de servicios, de transportes, de crédito, de enseñanza, etc; Mutualidades de previsión social; Sociedades Laborales; Empresas de inserción social; Centros especiales de empleo; Fundaciones sociales, laborales, etc; Asociaciones de discapacitados.; Cofradías de pescadores; Sociedades agrarias de transformación.

La ley contempla el Consejo para el Fomento de la Economía Social, órgano asesor consultivo para las actividades relacionadas con el sector, en el que estarán representadas paritariamente las Administraciones públicas y las entidades de la economía social, por medio de las confederaciones intersectoriales representativas de ámbito estatal, así como aquellas asociaciones representativas del sector no integradas en dichas confederaciones, además de contar con cinco expertos de reconocido prestigio.

La aprobación del Proyecto supone, la homogeneización mediante una norma de los principios básicos del sector, pero desde el respeto a la diversidad de entidades que conviven bajo ese denominador común.

CONCLUSIONES

Una legislación eficiente y un sistema judicial que funcione bien son los cimientos medulares para toda actividad económica. En el caso de las empresas de economía social y las empresas cooperativas las disposiciones e instituciones que regulan su funcionamiento no existen o están dispersas, lo que se traduce en una falta de seguridad jurídica ya que las iniciativas se adscriben a distintas figuras que no son las óptimas.

El Estado no sólo debe facilitar, sino que debe promover, reconocer y garantizar la adecuada actuación de las empresas que integran el sector social dentro de un marco legal que establezca reglas del juego equitativas y claras respecto de los derechos y obligaciones de estas empresas con el objeto de contribuir a su visibilidad.

El marco legal vigente no refleja adecuadamente la dinámica de estas empresas pues se puede observar que no existe un tratamiento legal particular que considere sus diferencia destacando la naturaleza “mercantil” o “no mercantil” de las actividades de la empresas o las sociedades para considerarlas como iniciativas de economía social.

Cabe mencionar que en México se ha trabajado en el poder legislativo y en el sector económico social y cooperativo por crear instrumentos legislativos que además de reconocer el sector le doten de un marco legal confiable, sirva de ejemplo la iniciativa de Ley de Economía Social y Solidaria presentada en la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión.

BIBLIOGRAFÍA

Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, (2009) Ley Marco para las Cooperativas de América Latina, Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, San José.

Arcas Lario, Narciso y Briones Peñaalver, Antonio Juan, (2009) Responsabilidad social empresarial de las organizaciones de la economía social. Valoración de la misma en las empresas de la región de Murcia. Revista de Economía Publica, CIRIEC, España.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2010), Porrúa, México.

Cracogna, Dante (2009), Nueva versión de la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina, CIRIEC, España.

De Castro Sanz, Marcos, (2005) La responsabilidad social de las empresas, o un nuevo concepto de empresa, CIRIEC, España.

Farias, Urbano (1981) Derecho económico como derecho social del porvenir, en Libro en homenaje al Maestro Mario de la Cueva, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.

Horn, Hans – Rudolf, (2006) Aspectos sociales intrínsecos del Estado de Derecho Contemporáneo, Cuestiones Constitucionales, Número 5, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.

Laville, Jean, (2009) Crisis Capitalista y Economía Solidaria, Icaria, Barcelona.

Ley de Sociedades Cooperativas de Euskadi, (1983), Parlamento del País Vasco.

Mertesn, Sybille, (2007), *Definir L'economie sociale, Les cahiers de la Chaire Cera*, Bélgica.

Millan, Calenti Rafael Álvaro, (2008), "Aproximación a la teoría Jurídicas de las formas de empresa de la economía social: en especial la Sociedad Cooperativa Europea", en La economía social en Iberoamérica- Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay, Fundibes, Montevideo.

Ministerio de Trabajo e Inmigración, (2010) Proyecto de Ley de Economía Social, Madrid.

Namorado, Rui, (2006), El encuadramiento jurídico de la economía social – Introducción al caso portugués, CIRIEC, España.

Sánchez Pachón, Luis Ángel (2008), Marco Jurídico de las empresas de economía social: dificultades y alternativas en la configuración de un estatuto jurídico para las entidades de economía social, CIRIEC, España.

Los sujetos sociales como base para la transición:

De la economía de mercado a la economía del buen vivir.

David Barkin

Paola Lemus[i]

Resumen

La economía del buen vivir implica una revalorización de las relaciones sociales en todas sus dimensiones (políticas, económicas y culturales). Sin embargo, no es posible pensar en una transición de la economía de mercado a una sociedad del buen vivir si no se considera la construcción de sujetos sociales que fomenten y viabilicen las relaciones de reciprocidad y solidaridad.

Asimismo, es necesario incluir elementos ecológicos a la construcción de una sociedad justa, que contemplen el equilibrio entre la extracción y excreción de recursos naturales, para fomentar un desarrollo integral y que mantenga una equidad intergeneracional.

En México se conocen formas específicas de economía del buen vivir. A éstas les hemos llamado Organizaciones de Economía Social Solidaria y Ecológica, que rompen con la lógica capitalista de acumulación privada fomentando la acumulación social de los excedentes.

Palabras Clave: Economía Social, Economía Ecológica, Sujetos Sociales.

Introducción

La conceptualización de las nuevas formas de reproducción de la estructura social y productiva ha cobrado mayor importancia a causa de las dificultades generadas por el sistema capitalista y el funcionamiento inadecuado de sus unidades productivas, Barkin (2009). Por esta razón es necesario buscar herramientas multi y transdisciplinarias heterodoxas que permitan realizar un acercamiento conceptual y práctico a la búsqueda o reconfiguración de nuevos modelos sociales.

En los últimos años han surgido movimientos sociales que pugnan por el reconocimiento de sujetos sociales en el funcionamiento de la economía, la política y la cultura, que luchan por el bienestar y el desarrollo integral ante cualquier objetivo, así como dejar atrás los conceptos subjetivos del funcionamiento de la sociedad y recuperar los conceptos sustantivistas, es decir aquellos que responden primeramente a las necesidades de los sujetos sociales.

Se propone integrar la Economía Social Solidaria y Ecológica como propuesta de un nuevo paradigma que se desarrolla en México y en el mundo entero. De tal forma se integra una nueva propuesta a partir de las perspectivas teórico-metodológicas de la Economía Ecológica, La Economía Social y Solidaria, y el Decrecimiento.

Estas alternativas tienen como principios: la co-evolución de la gente con la sociedad y naturaleza; prácticas productivas culturalmente integradas; crecimiento en capacidades humanas por intercambios sustentables con la naturaleza; sistemas comunales de democracia participativa y directa; creación y reforzamiento de las nuevas relaciones colectivas de producción e intercambio; combinaciones vernáculas de conocimientos tradicionales (dialogo de saberes) e integrados con la ciencia, tecnología y economía moderna; fomento de múltiples caminos para la realización humana dentro y a través de comunidades; solidaridad ética comunal en la gestión del trabajo en la comunidad y, en general, el desarrollo de nuevas formas de producción, cambio y distribución guiadas por los valores de vida, Burkett (2008).

En el plano teórico, la propuesta implica la profundización de la discusión teórico conceptual en torno a la economía solidaria con la posibilidad de confluencia con la economía ecología. Implica construir un paradigma integral que exige la sustitución de la lógica productiva actualmente dominante del capital por la operación de otras lógicas orientadas a la lógica reproductiva (social), Hinkelammert (2008) o de la reproducción social ampliada de la vida, Coraggio (1998), y en las que retomen mayor peso los principios de reciprocidad, redistribución, hospitalidad, convivialidad y sustentabilidad, Illich (1973). Asimismo, se propone incluir nuevos conceptos y procesos como la comunalidad y justicia Fuente y Barkin, (2010), la generación, la distribución y el uso de excedentes entre todos los actores Barkin y Rosas, (2006), la innovación Barkin y Rosas, (2006), la interculturalidad, Fuente, (2009a).

La hipótesis de este trabajo es que los nuevos movimientos sociales adquieren la forma de prácticas de construcción de nuevos modelos de producción, consumo y relaciones sociales, basados en la solidaridad, la reciprocidad y la sustentabilidad ambiental. Para lograr la corroboración de esta hipótesis se propone utilizar elementos fundamentales de la metodología de la Economía Ecológica Barkin: (2009b):

a) La multidisciplinariedad se propone para rechazar la idea de que los científicos educados en una sola disciplina puedan abarcar la complejidad de gran parte de los problemas que enfrenta la sociedad en sus relaciones con los ecosistemas.
b) El pluralismo metodológico. Plantea la necesidad de abandonar el compromiso con los marcos teóricos y las cajas de herramientas de paradigmas aislados.
c) Apertura Histórica. Considerar las consecuencias de nuestras acciones en el tiempo es particularmente importante.

El conjunto de estos principios metodológicos es de evidente trascendencia, para reevaluar los mecanismos actuales de investigación.

El resultado de esta investigación demuestra que los procesos del mercado han generado una evolución en las relaciones sociales que rechazan y/o marginan a partes significativas de la sociedad. Las alternativas examinadas aquí generan una sociedad que lucha por el "buen vivir" en todas sus dimensiones, Acosta (2010).

Contextualizando la Economía Social y Solidaria

El debate de la Economía Social ha sido dirigido a partir del estudio de empresas y organizaciones que contemplan objetivos de desarrollo social (para quienes forman parte en su estructura productiva) y que además han logrado desarrollar vínculos de intercambio solidario entre ellas. Se ha ubicado a este tipo de empresas como pertenecientes al tercer sector, es decir, organizaciones que buscan la maximización de beneficios, el reconocimiento estatal y que tienen orientaciones solidarias al interior de su organización económica. Sin embargo, también existen organizaciones sociales que rompen con los vínculos del mercado capitalista e introducen reciprocidad en sus relaciones, además de un sistema de producción, intercambio y consumo que se aleja drásticamente de la lógica capitalista, fomentando la acumulación social de los excedentes.

Alan Caillé, del movimiento M.A.U.S.S. (2009) plantea el debate de manera concreta al comenzar por ironizar que la economía, o sistema económico dominante, no consiste en la satisfacción de necesidades objetivas desde una perspectiva de autarquía y de riqueza verdadera, sino en una continúa marcha hacia delante del deseo de un objeto a otro. La economía actual se ha convertido en una economía de satisfacción de necesidades subjetivas.

Es decir el utilitarismo intenta fundir los ideales políticos, democráticos o sociales en el cálculo de la utilidad. Es esta noción de utilidad la que se critica, puesto que los antiutilitaristas no tienen nada en contra de lo que es útil ni en contra de una organización de la vida con el fin de producir cosas útiles, siempre y cuando esa organización sea subordinada a un ideal político, democrático o social, es decir remarcar el valor de uso de la producción. Para fines de este trabajo, remarcamos este planteamiento de la organización de la producción para satisfacer las necesidades objetivas.

Laville (2005), del movimiento de la economía social y solidaria francés, comparte el diagnóstico de la situación contemporánea. La ciencia económica, que se pretende positiva, posee un poder normativo sobre la representaciones y comportamientos; entonces no basta con dar cuenta sociológicamente de fenómenos económicos definidos como tales por la economía estándar. La sociología económica reivindica tanto la economía solidaria como el movimiento antiutilitarista cuestionando dicho poder. Como lo subrayan algunos observadores "no queda subordinada a las problemáticas propias de la teoría económica" sino que nutre una regresión más general acerca del rol de la economía en las sociedades

modernas, Laville, (2009) 48. Es decir, falta reconstruir las categorías y los hechos económicos sobre una base social.

De tal forma, el debate mundial divide las experiencias de economía solidaria de aquellas que son de economía social, planteando la pregunta: ¿Qué tan capaces son las alternativas económicas de ir más allá de la dinámica de exclusión capitalista hasta conformarse en nuevas realidades viables de reproducción social? La respuesta reside en la capacidad de cada organización de estructurar la producción bajo criterios de solidaridad, reciprocidad, justicia, acumulación social, propiedad compartida y respeto ecológico. El estudio de estos dos tipos de organizaciones sociales es importante no sólo por el carácter histórico o por el interés documental, sino que son de vital importancia frente a la crisis civilizatoria, Leff (2009), que estamos enfrentando.

Sin embargo, en México existe una gran diferencia entre las empresas que conforman al entendido tercer sector y aquellas que claramente salen de las estrategias de mercado, es decir, que en su organización interna no contemplan relaciones de explotación y aún cuando mantienen relaciones exteriores con el mercado capitalista estás no definen su comportamiento en el largo plazo. A estas organizaciones que rompen por lo menos con la lógica de producción capitalista (donde no existen relaciones de explotación, no hay propiedad privada de los medios de producción colectivos, la acumulación del excedente es social y hay una fuerte integración de ética ecológica a los procesos productivos) las hemos llamado organizaciones de economía social, solidaria y ecológica (ESSE).

Los sujetos sociales en la Economía Social, Solidaria y Ecológica

La construcción de una economía de buen vivir se consolida a partir de sujetos sociales, es decir, de personas que rechazan formas de organización capitalista, principalmente porque las relaciones de mercado han destruido sus identidades, o bien, la marginación y exclusión a la que han sido condenados ha generado las condiciones de aislamiento necesarias para formar organizaciones que no se vinculen con el mercado. En el caso mexicano, es la cosmovisión de los pueblos indígenas la que brindará las herramientas fundamentales para formar organizaciones de producción que permitan minimizar (incluso frenar a nivel local) los efectos de esta crisis civilizatoria. La marginación que ha afectado al pueblo indígena mexicano en los últimos años les ha dado las *herramientas de convivialidad* necesarias para crear comunidades que bajo esquemas Autónomos se basan en principios políticos de democracia participativa para la toma de decisiones. De esta manera, cambiarían su organización en la producción de bienes comunitarios y de bienes y servicios básicos (alimento, vivienda, vestido, salud y educación).

Por otra parte, estos cambios políticos y económicos sólo se dan con gran arraigo cuando la comunidad

es capaz de crear imaginarios sociales compartidos, Castoriadis (1987). Es decir, los miembros de la comunidad pugnan por sus derechos humanos de forma comunitaria, defendiendo intereses compartidos en lo político, lo económico y lo cultural, y creando objetivos sociales comunitarios que prevalecen en el largo plazo.

Otro aspecto de la cosmovisión indígena es la relación del hombre con la naturaleza. Esta relación entrópica se vuelve fundamental en la producción de bienes comunitarios, es decir se toma en cuenta la relación de extracción de recursos-excreción de desechos, con el objetivo de mantener un ritmo de producción que no exceda los límites planetarios, Toledo, (2010). Esta fuerte relación cuestiona la idea de crecimiento económico como garantía del desarrollo. En estas organizaciones de ESSE, se contemplan primeramente el desarrollo integral o buen vivir de la comunidad, pues el objetivo de la producción no es maximizar ganancia sino primeramente proveer los bienes necesarios para la vida diaria y después diversificar la canasta de consumo (Autosuficiencia y Diversificación Productiva, Gestión Sustentable, Barkin, (1998)).

Es preciso y fundamental establecer en este punto un *diálogo de saberes* entre los conocimientos mesoamericanos originales y la ciencia 'académica', con el propósito de integrar los elementos de la cosmovisión indígena, el saber tradicional y el entendimiento económico académico de la sociedad, para delimitar los límites de crecimiento y establecer metas de desarrollo integral. En estas crisis políticas, culturales, económicas y ambientales, lo que está en riesgo no es el sistema dominante actual, sino las condiciones de nuestra supervivencia. Por ello es que debemos estudiar cuales son las oportunidades que tenemos para revertir o disminuir los problemas sociales y ambientales. Sin embargo, en el momento en el que integramos un diálogo de saberes, se cuestionan dos conceptos fundamentales para la visión de economía fortalecida, estos conceptos son: pobreza y desarrollo.

La pobreza en la occidentalización es vista como la incapacidad de acceder a bienes y servicios básicos y suntuarios. Sin embargo, la pobreza es una categoría que se ha inventado e impuesto de forma discriminatoria a los no propietarios de los medios de producción, por esta razón es necesario discutir sobre lo que significa pobreza.

Las comunidades indígenas de México son poseedoras de inmensos territorios con riquezas naturales pero los miembros de las comunidades son privados de hacer uso de ellos; ésta es la razón por la que se llaman pobres. No hay nada nuevo en esto, sin embargo es fundamental. El debate en cuanto a la viabilidad de las formas postcapitalistas gira en torno a la capacidad de las comunidades de cuidar su medio ambiente promoviendo la sustentabilidad, Barkin (1998) y a la movilización de las organizaciones de empoderarse de sus recursos naturales para gestionarlos comunitariamente para la

producción de bienes básicos para la vida, Escobar (2009).

De esta forma, la pobreza es uno de los motores de los movimientos postcapitalistas, en condiciones de marginación y exclusión. Las personas luchan por empoderarse de los medios de producción del territorio donde viven, recuperando así una capacidad de autosuficiencia mínima y buscando engrandecer su capacidad de proveerse a sí mismos de una canasta básica variada para lograr la autonomía y la soberanía.

Las estrategias de autonomía son variadas. Se habla de una autonomía con las características reconocidas por las comunidades, aún cuando los gobiernos institucionales las consideran ilegales. Sus estrategias van desde la soberanía alimentaria, construcción de vivienda, educación para los niños, jóvenes y adultos (en disciplinas desde medicina hasta ingeniería), en general construyen estratagemas viables a largo plazo. Asimismo, su concepto de consumo y comportamiento cambia radicalmente, Illich lo llamó austeridad y se opone al concepto de maximización de utilidad infinita.

Por otra parte, el concepto de desarrollo juega un papel fundamental en las estrategias de impulsión de la nación (aún cuando es confundido con crecimiento económico). La opinión convencional es que el crecimiento trae consigo desarrollo pero el desarrollo integral (buen vivir) no es posible dentro del capitalismo. Un proceso radical de transformación social debe contemplar en el concepto de desarrollo al menos: un abandono de las relaciones de dominación y de confianza en el mercado, promover las capacidades locales y poner en prospectiva la relación economía-sociedad-naturaleza.

Debe ponerse en claro que las comunidades que practican la producción social, solidaria y ecológica no conciben la existencia de los nexos con el capitalismo como una fuente de recursos gratuitos o limosnas. En palabras de Isaías, un zapoteca dedicado al cultivo de café, se entiende esta idea: “Nosotros no queremos dinero regalado; no somos mendigos. Si ustedes pagaran un precio justo por nuestro café, podríamos vivir sin más apoyo”. Con esas palabras, Isaías no sólo crítica el sistema de cooperación al desarrollo vigente, sino también ofrece una alternativa, es decir: “una economía basada en términos justos”, Roozen & VanderHoff, (2002) 10.

De esta forma, cuando se habla de procesos de transformación social, se deben, identificar al menos cuatro cambios en la lógica de producción: 1) Eliminar las relaciones proletarias y de explotación, 2) Acumulación social del excedente, 3) Propiedad pública de los medios de producción comunitarios, 4) Incorporar la relación con la naturaleza. Barkin y Lemus, (2009b)

Además de los cambios económicos, las organizaciones de ESSE contemplan principios de economía ecológica en su estructura social: Autonomía, Autosuficiencia, Diversificación Productiva y Gestión Sustentable Barkin (1998). Estos elementos son la piedra fundamental del análisis: sin autonomía no es

posible lograr la libertad Castoriadis, (1987); sin la Autosuficiencia y la Diversificación productiva no es posible mantener la autonomía; y sin la sustentabilidad sólo llegaremos a la destrucción irremediable de todos los ecosistemas.

Otra característica importante cuando hablamos de ESSE es el concepto de empoderamiento. Todas las experiencias postcapitalistas en México tienen algún tipo de empoderamiento del territorio y de los medios de producción del territorio, esto se relaciona al concepto de identidad y lugar, Escobar (2009). Si las personas no tienen la posibilidad de ejercer las capacidades necesarias y los recursos del lugar donde habitan para abastecerse de bienes y servicios básicos, sus luchas sociales serán en esencia procesos de reforma del sistema ya establecido.

Es necesario tomar en cuenta que son los sujetos sociales los que conforman la base de la estructura social.- No son individuos que buscan sus propios beneficios y que se reconocen como interdependientes; su interdependencia se concreta en la lógica de producción-distribución y consumo, el intercambio se da en tres niveles primero autoconsumo (de la comunidad), segundo intercambio local (entre comunidades) y tercero y si existe algún excedente para intercambio regional o internacional, Collin (2010); de igual manera se posibilitan mecanismos de inversión interna que favorezcan el fortalecimiento del tejido social, Barkin y Lemus (2010).

La lógica de producción sólo cambia si el poder político ha cambiado y se han creado imaginarios sociales compartidos, basados en comunalidad y convivialidad. Un problema de la sociedad capitalista es que las decisiones políticas sólo favorecen los intereses de la minoría dominante; en cambio en las organizaciones de ESSE las decisiones político-sociales se toman en asamblea, es decir, el consenso de los integrantes favorece los intereses comunitarios. Es importante notar que las decisiones políticas y económicas implican una transformación/reivindicación cultural; no es posible pensar un cambio real postcapitalista si la cultura de la sociedad no atraviesa por un proceso de metamorfosis.

Es necesario establecer el balance entre la economía, la política y la cultura a partir de la consolidación del imaginario social en relaciones de solidaridad y reciprocidad. En esta economía (sociedad) se entiende que no hay nada intrínsecamente económico y por tanto es necesario dimensionar los otros componentes de la sociedad. La cultura (o educación) fomenta la reproducción de las estructuras sociales y se identifican valores éticos revalorados. La política (gobierno) es lo que permite la mediación entre los intereses de la sociedad y su fin primario en el contexto actual debe ser la perpetuación de la vida en el planeta, Dussel (2006). En las experiencias mexicanas el rango del gobernante (o líder) de la comunidad es otorgado por el compromiso social y no por la capacidad de manipulación.

Es importante notar que la sociedad en su conjunto está inserta en un sistema mucho mayor: El planeta. Por tanto es necesario integrar los límites biofísicos al análisis social. Durante el problema en Atenco una mujer comentaba: “Ellos no entienden, ellos quieren la tierra pero la tierra no nos pertenece, nosotros le pertenecemos a la tierra”. Esta sociedad solidaria comprende que lo que los recursos naturales que ahora se extraen son en realidad un detrimento de la calidad de vida de las futuras generaciones.

Por tanto, la ESSE lucha por la equidad intergeneracional al incluir una revaloración del consumo. En otras palabras es necesario reducir los niveles de consumo para garantizar un buen nivel de vida para las futuras generaciones. Illich (1973) enfatizó este punto al introducir “el concepto de balance multidimensional de la vida humana, el cual sirve como marco conceptual para evaluar la relación del hombre con sus herramientas. En cada una de las diferentes dimensiones de este balance es posible identificar una escala natural. Cuando una empresa crece más allá de cierto punto, frustra el fin para el cual fue originalmente diseñada”. Barkin (1998), también explica que en este punto la sustentabilidad no es una opción, es la única forma en la que podemos reducir la pobreza y garantizar recursos naturales para la población.

Finalmente, es importante notar que cada concepto y cada relación social, son explicados por conceptos sustantivistas, es decir, el falso objetivismo abstracto debe ser superado, Caillé (2009). La construcción y la explicación de este nuevo paradigma está basada en sujetos sociales, es decir sujetos que sirven a sus necesidades objetivas, no objetos que sirven sus necesidades subjetivas. La lógica social comunitaria es construida desde los cimientos de la sociedad, no desde los valores que la economía impone.

Tacuro, Tosepan y Nochixtlán: Nichos de Sustentabilidad

Tacuro (Michoacán), Tosepan (Puebla) y Nochixtlán (Oaxaca), sólo por mencionar algunas comunidades que están construyendo economías de buen vivir, comparten una historia de marginación y exclusión. Las tres comunidades han sido víctimas de un capitalismo rapaz que las ha orillado a la marginación y a la pobreza. En esta situación el capitalismo no sólo no ha sido capaz de asignar recursos para el bienestar sino que las ha limitado a participar en el proceso productivo para buscar al menos un nivel de supervivencia.

El sistema capitalista ha escindido sus relaciones sociales y su identidad, ha generado migración y una profunda pérdida de sus tradiciones y costumbres; sin embargo, después de todos los años de exclusión estos grupos han decidido reaccionar y pedir autonomía y libre autodeterminación de sus territorios. Por ejemplo, la comunidad Pur’hepecha (Tacuro) escribió y difundió un comunicado en 1991 como

Organización Nacional en el que demandaban “la libre determinación, autonomía, derecho indígena, respeto a los territorios indios y al desarrollo integral de las comunidades y pueblos indios, así como el acceso al control de sus recursos naturales y procesos de producción.” Barón, (2004) 217. A partir de esta declaración, iniciaron proyectos productivos que van desde la fabricación de barro sin plomo hasta la construcción de viviendas y servicios de salud.

Por su parte, la cooperativa *Tosepan Titataniske* (Unidos Venceremos), ha experimentado 50 años de lucha para lograr relaciones autonómicas en un pueblo que, bajo los estándares de desarrollo neoclásico, se considera principalmente turístico. Esta cooperativa ha sido capaz de establecer mecanismos de reivindicación de la identidad indígena y poner en marcha procesos productivos que diversifican su canasta de consumo y fortalecen su soberanía, con tecnologías ecológicas producidas al interior de la comunidad; además, tienen un banco comunitario de los más exitosos en el país.

De la misma forma, Nochixtlán ha sido una comunidad clave en el buen vivir de 250 pueblos que rodean esta pequeña ciudad en Oaxaca. En E*l Mezquite,* se promueven 600 proyectos de traspatio, que consisten en la producción de nopal, maíz y algunas frutas en traspatio; asimismo, se promueve el cultivo de tilapia en invernaderos y la promoción de la medicina tradicional para las enfermedades más comunes y previsibles. Esta diversificación en su producción, fortalece un tipo especial de autonomía: la autonomía alimenticia sin confrontar al estado directamente.

La importancia de la Autonomía en la concreción de los procesos de producción-distribución-consumo reside en que se descolonizan; es decir dejan de actuar como sociedades colonizadas sujetas a gustos y tradiciones imaginarias, por lo que recobrando su arraigo deciden mediante mecanismos internos cuáles son las acciones más convenientes a las necesidades de la comunidad. Es aquí donde comienzan a actuar los sujetos sociales, estos sujetos interaccionan entre sí, son interdependientes, y por tanto reconocen en sus necesidades las necesidades de los otros miembros de la comunidad e incluso de otras comunidades. Estas comunidades buscan garantizar el desarrollo integral de los miembros que integran sus sociedades y apoyar a las otras comunidades locales en la concreción de proyectos postcapitalistas. Es importante recalcar que la autodeterminación es el elemento central y el eje principal de sus movimientos, López Bárcenas (2005).

Estas decisiones de autonomía están acompañadas por autosuficiencia, diversificación productiva y sustentabilidad. La combinación de estos elementos con la producción es el primer paso para consolidar comunidades postcapitalistas; sin embargo, es necesario hablar también de la forma de intercambio, el intercambio en estas comunidades da lugar a un mercado solidario, es decir, en este espacio se intercambia con respecto al valor de uso y la *felicidad* que los bienes proporcionan, no con

respecto a los precios o la maximización de utilidad.

Finalmente, se encuentra el elemento de la financiación de estas iniciativas: Muchas de ellas al principio reciben donaciones de empresas filantrópicas; eventualmente van desarrollando circuitos en los que ellos mismos pueden mantener su producción, o bien organizan cajas de ahorro con la finalidad de apoyar proyectos productivos dirigidos a un mercado capitalista; en estos proyectos los ingresos obtenidos son utilizados mayoritariamente para el pago de impuestos y servicios estatales y algunos bienes que la comunidad aun no produce.

Estas comunidades no sólo comparten los aspectos económicos, sino que las decisiones que toma la comunidad se deciden en asamblea, es decir, todos los miembros de la comunidad tienen derecho a decidir y opinar en cuanto a lo *que engrandezca al pueblo,* López Barcenas (2010). Lo importante y lo que hace funcionar a la comunidad es la subordinación de los intereses individuales a los intereses colectivos. Por esta vía se fomenta la democracia participativa y se establece un compromiso entre los miembros de la comunidad para fortalecer el interior de sus relaciones sociales.

Estos cambios en lo político y lo económico, fomentan al mismo tiempo, un cambio en las relaciones culturales, es decir, una vez que han adquirido un cierto nivel de buen vivir y que logran un estatus político-comunitario consolidado, recuperar sus costumbres y tradiciones retroalimenta el proceso de la consolidación de la comunidad en una economía del buen vivir.

Consideraciones finales

Iniciamos este trabajo con los elementos teóricos del análisis porque los movimientos sociales deben ir acompañados con la construcción de nuevos marcos analíticos que faciliten su comprensión y direccionen los caminos que son necesarios seguir. La economía social solidaria y ecológica nos lleva a un enfático reclamo por una nueva estructura social. Estudiarla nos permite direccionar los movimientos de economía social en la ciudad con el propósito de fortalecer y lograr una real transformación social.

El México actual claramente no está preparado para aceptar retos que impliquen grandes envergaduras, y por esta razón es fundamental iniciar la conceptualización de los movimientos postcapitalistas (de buen vivir) para establecer un debate intelectual en términos de fomentar la responsabilidad académica.

No es suficiente con documentar los casos de estudio en México, Latinoamérica y el mundo. Es necesario e indispensable analizar las fallas y las diferencias entre estos movimientos para poder direccionarnos hacia emprendimientos solidarios a largo plazo, es decir, un sistema en el que la multiculturalidad, la etnicidad, y el buen vivir de todos esté garantizado.

Las condiciones históricas han fomentado que haya una ruptura en la estructura social y en las

diferentes concepciones de territorio. Sin embargo, estamos en la paradoja precisa en la que el sistema capitalista ha creado inherentemente las condiciones para que las comunidades marginadas y excluidas puedan forjar un proyecto de nación que contemple la construcción de imaginarios sociales compartidos y por tanto el buen vivir de todos los miembros de la sociedad

Otros mundos son posibles, mundos plurales e incluyentes, cada uno en la localidad, pero la articulación de las localidades es lo que permite una transformación del sistema.

Bibliografía

Acosta, Alberto. (2010) "Sólo imaginando otros mundos, se cambiará éste. Reflexiones sobre el Buen Vivir". *Revista Sustentabilidad(es)*, Vol 1(2). http://sustentabilidades.siderpco.org/revista/index.php?option=com_content&view=article&id=62:prologo-2&catid=35:publicacion-02&Itemid=49

Baran, Paul. (1957) "The Political Economy of Growth", Monthly Review Press, NY.

Barkin, David. (1998), *Wealth, Poverty and Sustainable Development.*, Jus y Centro de Ecología y Desarrollo. D.F.

Barkin, David. (2009a), "Economía Social Solidaria, una aproximación conceptual", Ponencia presentada en el Foro Social Mundial, UACM, DF

Barkin, David y Mara Rosas. (2006), "¿Es posible un modelo alterno de acumulación? Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, año/vol. 5, número 13 Santiago Chile. http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/305/30551314.pdf

Barkin, David y Paola Lemus. (2009), "Economía Social Solidaria y Ecológica: la integración de un paradigma alternativo" Ponencia presentada en el Encuentro RNIU en Morelos, México.

Barkin, David y Paola Lemus, (2009b). "Sujetos Sociales, Lógicas de Producción y Dinero Alternativo: Una aproximación teórico-metodológica de la economía social solidaria" Ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Economía Social Solidaria en Tlaxcala, México.

Burkett, Paul. (2008) La comprensión de los problemas ambientales actuales vistos con el enfoque marxista. *Argumentos*. Vol. 21(56): 21-32., D.F.

Caillé, Alan, (2009), "Sobre los conceptos de economía en general y de economía solidaria en particular". En: José Luis Coraggio (org.), *¿Qué es lo Económico?* Buenos Aires: Ciccus Ed.

Castoriadis, Cornelius, (1983) *La Institución imaginaria de la sociedad*. Vol. 1. Barcelona: Tusquets.

Collin, Laura, (2003) En defensa de la Antropología Aplicada. *Revista Regiones y Desarrollo Sustentable* Vol. III (Enero-Junio): 163-85, D.F.

Collin, Laura, (2010), "Economía Social y Solidaria" Ponencia presentada en el FSM 2010, México

DF.

Coraggio, José Luis. (2001), "Problematizando la Economía Solidaria y la Globalización Alternativa", Presentación en el II Encuentro Internacional sobre Globalización de la Solidaridad, Québec, 9-12 octubre.

Coraggio, José Luis, (2002), "La propuesta de economía solidaria frente a la economía neoliberal" Exposición realizada en la Conferencia sobre Economía Solidaria dentro del Eje I: La producción de riquezas y la reproducción social, del Foro Social Mundial, Porto Alegre, 31 enero-5 febrero.

Coraggio, José Luis,(1998,) *Economía Popular Urbana: Una nueva perspectiva para el desarrollo local*. San Miguel, Argentina: Universidad General Sarmiento.

Coraggio, José Luis, (2000), "Pobreza, economía y trabajo social," En: *Nuevos Escenarios y Práctica Profesional. Una mirada crítica desde el trabajo social*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Ed.

Coraggio, José Luis, (2005) *De la emergencia a la estrategia más allá del alivio a la pobreza,* Buenos Aires, Argentina: Espacio Ed.

Coraggio, José Luis, (2009), ¿Es posible otra economía? Ensayos de economía social y solidaria (Numero especial). *ICONOS: Revista De Ciencias Sociales*. Núm. 33.

Dussel, Enrique, (2006), *20 Tesis de Política*. Siglo XXI Editores. México.

Escobar, Arturo, (2009), "Territories of Difference: Place, movements, life, redes", Duke University Press, Durham, NC.

Fuente Carrasco, Mario yDavid Barkin, (2010), La comunalidad como institución y como contribución epistémica para el análisis de la sustentabilidad: El caso de comunidades de la Sierra Juárez de Oaxaca. *Revista Internacional de Economía Institucional* (Colombia).

Fuente Carrasco, Mario, (2009a), Interculturalidad y conflictos ambientales distributivos. Procesos de construcción de nichos de sustentabilidad desde las comunidades de la Sierra Juárez de Oaxaca. Tesis doctoral en estudios ambientales. Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Funtowicz, Silvio y Ravetz, Jerome,. (2000), *La Ciencia Posnormal*. Icaria, Barcelona

González Butrón, María Arcelia, (2006), "Para Entender y Responder a la Negación del Sujeto en Tiempos de la Globalización: Una mirada ética a la economía" http://www.riless.org/biblioteca_desarrollo.shtml?cmd[223]=x-223-bfb95a01e882bab8fff0d936b43f8968

Hinkelamert, Franz, (2008) Sobre la reconstitución del pensamiento crítico. *Revista Polis*. Núm. 21.

Illich, Iván, (1973) "*Tools for Conviviality"* *http://www.eekim.com/ba/bookclub/illich/tools.pdf*.

Laville, Jean Louis, (2005), “Action Publique et économie solidaire: Une perspective internationale” Paris: Edition Eres.

Laville, Jean Louis, (2009), “Definiciones e Instituciones de la Economía”, en *¿Qué es lo Económico?* José Luis Coraggio (org.), Ciccus Ed., Buenos Aires.

Lopéz Bárcenas, Francisco, (2005), “Las Autonomías Indígenas en América Latina” http://www.franciscolopezbarcenas.com/libros/AutonomiasIndigenasenAmerica.pdf

Lopéz Bárcenas, Francisco, (2010), “Para engrandecer al pueblo: pensando el desarrollo entre los mixtecos”, Centro de Formación y Gestión para El Desarrollo Sustentable de la Mixteca, Oaxaca

Mance, Euclides, (2008), La Revolución de las Redes. Mexico: FONDESO/El Colegio de Tlaxcala/ UACM, DF.

Marx, Karl, (2009), “El Capital” Tomo 1, Vol 3, México Siglo XXI editores, DF.

Polanyi, Karl, (1944 [2003]) *La Gran Transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestros tiempos*. Fondo de Cultura Económico. DF

Razzetto, Luis, (1998),. *De la Economía Popular a la Economía de Solidaridad en un Proyecto de Desarrollo*. Ediciones PET, Santiago, Chile.

Razzetto, Luis, (2000), *Desarrollo, Transformación, y Perfeccionamiento de la Economía en el Tiempo*. Universidad Boliviariana, Santiago, Chile.

Revue M.A.U.S.S. (Revue Mouvement Anti-Utilitariste dan Sciences Sociales. 1981. *Revue du MAUSS*. Paris : Editions Le Decouverte. (Mouvement Anti-utilitariste dans les Sciences Sociales).

Sahlins, Marshall,. (1997), *Cultura y razón práctica. Contra el utilitarismo en la teoría antropológica*, ed. Antropología. Gedisa, Barcelona.

Toledo, Víctor M., (1997), “La utopía realizándose”. En: *Ojarasca*, Suplemento de *La Jornada*, No. 4, México, agosto.

Villoro, Luis, (2007), *Los retos de la sociedad por venir*. México: FCE

[i] David Barkin: profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, barkin@correo.xoc.uam.mx y Paola Lemus: investigadora perteneciente a la Red Mexicana de Investigación y Estudio en Economía Social y Solidaria pao.lemuss@gmail.com

Mesa 11. Rendición de Cuentas y Responsabilidad Social

Financiamiento público a las Organizaciones de la Sociedad Civil: Las implicaciones en materia de la Ley de Transparencia

Ricardo García Vázquez

RESUMEN

¿Cuáles son los alcances de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) respecto a las OSC que reciben financiamiento público? En torno a esta pregunta giran las reflexiones del presente trabajo. Para este propósito desde el marco conceptual de las Necesidades de Información pública se discuten las implicaciones en materia de transparencia que asumen las OSC al momento de participar, y acceder, en los procesos de financiamiento público. Este primer acercamiento a las obligaciones de transparencia de las Organizaciones del Tercer Sector pretende impulsar el debate en torno a la necesidad de reformar la LFTAIPG a fin de que se indique explícitamente la condición de sujetos obligados de las OSC no sólo como resultado de su participación en los procesos de asignación de fondos públicos, sino desde un enfoque más amplio que incluya cada aspecto esencial de estas organizaciones.

Palabras claves: Transparencia de la Información Pública-Financiamiento público al Tercer Sector-Transparencia en las Organizaciones de la Sociedad Civil

INTRODUCCIÓN

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002 y provocó una transformación radical dado que la sociedad por primera vez disponía de mecanismos efectivos de contraloría social a través de los cuales era posible acceder a la información generada como resultado de la actuación del gobierno. Las implicaciones en el proceso de la construcción de la ciudadanía que significó la promulgación de dicha ley han sido estudiadas por diversos autores como Viveros, Doyle y Guerrero quienes coinciden en destacar que, gracias a esta ley, en México es una realidad ejercer el derecho a la información que la constitución tutelaba desde 1972, pero que no fue sino hasta 2002 que su ejercicio se materializó.

Las Necesidades de Información pública gubernamental.

La información constituye un elemento indispensable en la sociedad actual, pues su utilidad es incuestionable en los distintos ámbitos sociales. Los estudios de la información han prestado atención a diferentes aspectos del acceso a ella, así como a la conformación de modelos de encaminados a satisfacer las necesidades de información de los ciudadanos desde perspectivas variadas. Las Necesidades de Información es un concepto que ha recibido atención desde un enfoque bibliotecológico, disciplina que estudia el manejo, clasificación, organización y sistematización de la información. El desarrollo teórico del concepto se ha apoyado a su vez en teorías de otras disciplinas como un mecanismo referencial de construcción de significado. Este procedimiento no ha carecido de deficiencias, sin embargo, la conceptualización de las Necesidades de Información resulta valiosa al explicar el modelo del acceso a la información pública en México. En este sentido, más allá de cierto vacio, comprender las implicaciones del concepto como un punto de partida a una descripción de los mecanismos de acceso a la información pública es una tarea indispensable. Sanz (1994:24) definió las Necesidades de Información como una "carencia de algo", definición que no resulta particularmente clarificadora puesto que su sentido puede entenderse en varias direcciones. Calva (2004b:26) precisa el concepto como una carencia que requiere ser satisfecha. Este autor especifica que la necesidad puede tener su origen en factores biológicos, interiores del individuo, o sociales, plenamente exteriores a la persona, o consecuencia de una mezcla de ambos. Sanz Casado y Calva González definen las necesidades de información de manera semejante -como manifestaciones por satisfacerse- ya que ambos parten de la conceptualización de Abraham Maslow quien jerarquiza esquemáticamente la totalidad de las necesidades humanas. El proceso de examen conceptual, sin embargo, no ha tenido como resultado una definición contundente que haya resumido su contenido semántico. Referirse a las Necesidades de Información es vincular al individuo a su entorno social en el que la información es un elemento constituyente que se manifiesta en cada aspecto. La información, en este sentido, es un componente que rige la vida de las personas como sujetos sociales en interacción permanente cuyas relaciones se tejen en torno al intercambio de la misma. Dentro de este contexto, una Necesidad de Información es la necesidad de los seres humanos por disponer de un elemento intangible, aunque materializado en forma de documento, que les permitan la construcción de relaciones con las personas y cuya utilización obedece a fines variados. Una Necesidad de Información es una carencia natural a las personas, un vacio que requiere ser llenado para contribuir a su pleno desenvolvimiento individual y social. Una Necesidad de Información solamente dispone de dos vías: ser satisfecha mediante el acceso a la información o quedar insatisfecha como consecuencia de la negación al acceso a la información.

El concepto de las Necesidades de Información es primordial en el análisis de los mecanismos de producción, sistematización, reproducción e intercambio de la información ya que nos permite identificar los comportamientos que la sociedad y los individuos asumen para acceder a ella. Entonces, el concepto de las Necesidades de Información permite la identificación de tres momentos concretos en el acceso a la información: en primera instancia, la toma de conciencia del individuo cuando reconoce la necesidad de información como un medio para alcanzar diversos fines en su beneficio; en segunda, la manera en que el individuo busca satisfacer su Necesidad de Información mediante su acceso, consulta y aprovechamiento; finalmente, cuando el sujeto satisface su necesidad a causa de haber accedido a la información deseada. Estas tres fases han sido descritas y caracterizadas por Calva (2004a:4) quien al detectar que el proceso es una sucesión de fases invariables construyó un modelo que denominó NEIN través del cual caracterizó los componentes del proceso por medio de los que un individuo identifica la utilidad de la información y el camino que recorre para acceder a ella. Los componentes o etapas del modelo son:

1) El surgimiento de la necesidad de información; 2) El comportamiento en la búsqueda de información; 3) La satisfacción de dichas necesidades

Todo acto de gobierno genera información pública mediante la creación de documentos que se sistematizan, ordenan y conservan. Las Necesidades de Información Pública precisamente buscan satisfacer el acceso a dichos documentos con la finalidad de garantizar el ejercicio ciudadano del derecho a la información. En conformidad con el Modelo NEIN, las Necesidades de Información solamente cuentan con dos posibilidades: ser satisfechas o quedar insatisfechas. Las Necesidades de Información Pública durante años quedaban insatisfechas en México debido al manejo discrecional y opacidad de los servidores públicos. Es imposible medir el impacto económico y social de las prácticas oscurantista que realizaron las dependencias gubernamentales durante décadas. Asimismo, el acceso a la información pública, como medio de satisfacción de Necesidades de Información específicas, estuvo en el pasado sometido a la voluntad del servidor público a causa del vacío jurídico que garantizara el ejercicio efectivo del derecho constitucional a la información. Sin embargo, con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) el panorama en México se transformó radicalmente porque los ciudadanos por primera vez contamos con un mecanismo de acceso a la información pública gubernamental lo que promovió la satisfacción de las Necesidades de Información pública. Los beneficios de la LFTAIPG en términos de Necesidades de Información son inmensurables no sólo porque configuraron un medio por el cual se hizo realidad satisfacerlas, sino que además instrumentaron procedimientos institucionales encaminados a regir su

acceso. Si se toma como referencia el Modelo NEIN de las Necesidades de Información se reconoce que la LFTAIPG abarca las tres fases del mismo:

Fase Modelo NEIN	LFTAIPG
1) Surgimiento de la Necesidad de Información pública	Define con carácter de pública a la información gubernamental con lo que se abre la puerta a su acceso.
2) Comportamiento en la búsqueda de la información	Establece procedimientos a través de los cuales se normaliza el acceso a la información pública.
3) Satisfacción de la Necesidad	Obliga a las dependencias a implementar mecanismos de transparencia y a entregar la información que soliciten los ciudadanos.

La LFTAIPG, por tanto, regula el proceso del acceso a la información pública cuya consecuencia directa es la satisfacción de las Necesidades de Información Pública. Estavillo, Martínez y Escobar (2006:11) han desarrollado un esquema que esclarece las etapas en el proceso de acceso a la información pública y sus implicaciones productivas en la sociedad). Dicho flujograma, diseñado para exhibir el potencial económico de la información, a su vez puede vincularse al concepto de las Necesidades de la Información y las fases del Modelo NEIN. En el acceso a la información pública gubernamental, para satisfacer las Necesidades de Información Pública se recorre el camino que Estavillo, Martìnez y Escobar han trazado en base a las disposiciones de la LFTAIPG. En este sentido, el flujograma del acceso a la información pública gubernamental corresponde a fases identificables del modelo NEIN.

Etapas del Esquema del proceso al acceso a la información pública en México	Fase del Modelo NEIN
1) Se detecta información pública potencialmente útil	Fase 1: Surgimiento de la Necesidad de Información Pública.

2) Se busca si está publicada en alguno de los medios contemplados en la LFTAIPG	Fase 2: Comportamiento en la búsqueda de la información.
3) Si se obtiene la información buscada... a) Se decodifica, se interpreta y se incorpora nueva información Si no se obtiene la información buscada... a) Se solicita al sujeto obligado	Fase: Si se obtiene la información buscada... a) Fase 3: Satisfacción de la Necesidad de Información. Si no se obtiene la información buscada... a) Fase 2: Comportamiento en la búsqueda de la información
4) Se solicita al sujeto obligado la información deseada. Si se obtiene... a) Se decodifica, se interpreta y se incorpora nueva información Si no se obtiene... a) Se tramita recurso de revisión ante el IFAI	Fase: Si se obtiene la información deseada: a) Fase 3: Satisfacción de la Necesidad de Información Pública. Si no se obtiene la información deseada: a) Fase 2: Comportamiento en la búsqueda de la información.
5) Se tramita recurso de revisión ante el IFAI. Si se obtiene la información... a) Se decodifica, se interpreta y se incorpora nueva información	Fase: Si se obtiene la información deseada: a) Fase 3: Satisfacción de las Necesidades de Información Pública. Si no se obtiene la información

Si no se obtiene... a) Se sigue realizando proceso p actividad productiva sin cambios.	pública deseada: a) Fase 3: Insatisfacción de las Necesidades de Información pública.

Como puede apreciarse, el mecanismo de acceso a la información diseñado por la LFTAIPG presentar varios procedimientos, mediante los principios de máxima publicidad y disponibilidad, a través de los cuales se busca que el ciudadano vea satisfechas sus Necesidades de Información Pública. Las distintas fases del proceso de acceso a la información pública permiten que el ciudadano disponga hasta de tres mecanismos de acceso a la información. Sin embargo, a pesar de que el proceso fue pensado para satisfacer las Necesidades de Información Pública existe la posibilidad real de que dichas Necesidades queden insatisfechas una vez agotada la posibilidad que brinda el recurso de revisión ante el IFAI. Si bien el proceso tiene como misión prioritaria garantizar el acceso a la información también identifica las razones de que las Necesidades de Información pública queden insatisfechas: a) ser información clasificada como confidencial o reservada, bajo alguna de las causales expresadas en los artículos 13, 14 y 18 de la LFTAIPG, y, b) La inexistencia de la información en los archivos del sujeto obligado, según lo estipulado en el artículo 42 de la LFTAIPG. Esto nos lleva a afirmar que el proceso de acceso a la información pública surgido a raíz de la promulgación de la LFTAIPG cumple con las fases del Modelo NEIN y que su diseño fue concebido a fin de satisfacer cualquier Necesidad de Información Pública, que al igual que cualquier otra Necesidad de Información en cualquier otro campo puede finalmente ser satisfecha o quedar insatisfecha. Bajo este enfoque, se afirma que si bien la LFTAIPG ha sido un buen avance en la satisfacción de las Necesidades de Información Pública, lo cierto es que no ha visibilizado la información de manera suficiente ya que con frecuencia se requiere de interponer recursos de revisión para efectivamente acceder a la información deseada, lo cual desalienta la satisfacción de las necesidades individuales y sociales en materia de información pública.

El proceso de financiamiento público a las Organizaciones de la Sociedad Civil

La Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) tiene como objetivo general definir una relación de colaboración entre el gobierno federal y las organizaciones del Tercer Sector. Bajo este enfoque, la LFFAROSC delineó los propósitos de articular los esfuerzos entre los distintos sectores con miras a coordinar la participación de las OSC como agentes de desarrollo social que contribuyen a la democratización de la sociedad. Esta ley, impulsada durante años por las propias organizaciones civiles, representó el reconocimiento oficial

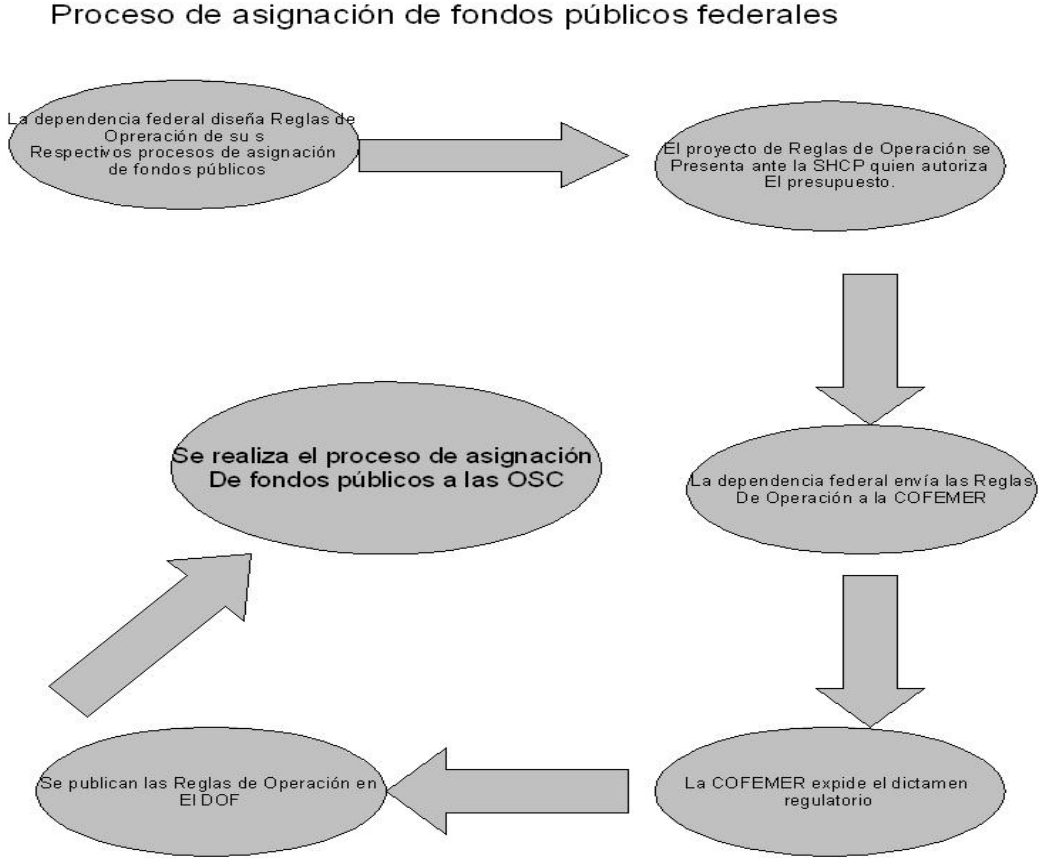
hacia el trabajo social realizado desde el Tercer Sector. Esto no carece de trascendencia puesto que significó la institucionalización de las relaciones entre gobierno y Tercer Sector. La LFFAROSC, además, definió criterios destinados a incentivar el fortalecimiento de las OSC como entidades de interés público. Para estos fines se establecieron principios para fomentar esta nueva relación y, simultáneamente, estimular las capacidades de incidencia de las organizaciones civiles. Bajo esta línea, la LFFAROSC concibe como acciones de fomento las siguientes actividades: I. Inscribirse en el Registro Federal de OSC; II. Participar como instancias de participación y consulta; III. Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal; IV. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades; V. Acceder a los apoyos y estímulos públicos que para fomento de las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley; VI. Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos, que permitan las disposiciones jurídicas en la materia; VII. Recibir donativos y aportaciones; VIII. Coadyuvar con las autoridades competentes en la prestación de servicios públicos relacionados con las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley; IX. Acceder a los beneficios para las organizaciones que se deriven de los convenios o tratados internacionales y que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas en esta ley, en los términos de dichos instrumentos; X. Recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades; XI. Participar en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades; XII. Ser respetadas en la toma de las decisiones relacionadas con sus asuntos internos.

El interés de las organizaciones en las diversas modalidades de fomento son variables de acuerdo al perfil de cada institución, aunque mientras mayor sea el nivel de institucionalidad de la organización menor será su interés en el otorgamiento de estímulos públicos a la vez que se focalizará en mayor medida a la incidencia en la construcción de políticas públicas. En cambio, para las OSC de reciente creación o con bajos niveles de institucionalidad los procesos de financiamiento público tendrán una relevancia superior, pues constituirán un financiamiento indispensable para la realización de sus actividades. No obstante esta diferenciación en los niveles de interés en las modalidades de fomento gubernamental al Tercer Sector, lo cierto es que los procesos de financiamiento público deben de considerarse como un asunto prioritario para las OSC en virtud de que configuran la materialización más visible de la relación de colaboración entre gobierno y Tercer Sector. A este respecto, la valoración de los procesos de financiamiento público a las OSC es un aspecto más objetivo, al menos en apariencia, ya que permiten evaluarlos desde distintos enfoques sujetos en menor proporción a

interpretaciones y sesgos ideológicos. Además, un tema sensible en el Tercer Sector es el acceso a fuentes de financiamiento que constituyan el medio para el sostenimiento de los programas que les permitan alcanzar los fines sociales que las crearon. Paradójicamente, con frecuencia para las OSC el tema del financiamiento adquiere una relevancia inclusive superior hasta el extremo de que las prestan mayor atención a sus procesos de procuración de fondos que a la atención y solución de las problemáticas sociales a las que canalizan los recursos financieros. De modo que no debe de ser sorpresivo que los procesos de financiamiento público despierten una intensa discusión puesto que representan una fuente de financiamiento que, como se ha mencionado, es de gran valor para las organizaciones de corta vida o con bajos grados de institucionalización. Sin embargo, la transparencia en la asignación de fondos públicos ha sido, y es todavía, cuestionable en algunas dependencias federales y estatales. Tapia y Robles explican la desconfianza hoy en día aún vigente sobre los procesos de financiamiento público como resultado de décadas de asignación basada en criterios políticos en medio de un contexto de discrecionalidad y opacidad. Sin embargo, perciben una transformación de dichos procesos como resultado de "arreglos más institucionales entre el Estado y las OSC, mediante políticas explícitas de fomento y colaboración, con reglas claras, imparciales y transparentes" (Tapia, Robles, 2007:1) Con esto indudablemente hace referencia a la trascendencia que tuvo la aprobación de la LFFAROSC cuya implicación directa consistió en implementar una política de Estado que definiera los mecanismos de acceso al financiamiento público. En efecto, la LFFAROSC estipuló como criterios obligatorios para ser sujeto a las acciones de fomento federal, entre ellas acceder a los fondos públicos, el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Estar legalmente constituidas; b) Realizar alguna de las actividades establecidas en el artículo 5 de la citada ley; c) no perseguir fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral y religioso; d) Estar inscritas en el Registro Federal de Organizaciones. Con estas medidas se institucionalizaron y uniformaron criterios indispensables para restringir el universo de las organizaciones que pueden acceder al financiamiento público al tiempo que se establecieron principios básicos de transparencia y legalidad en los procesos de financiamiento público a las OSC.

En los procesos de asignación de fondos públicos a nivel federal intervienen varias instancias reguladas por un marco jurídico cuyo eje es el cumplimiento con las disposiciones hacendarias y administrativas. Se han identificado las fases indispensables a las que se sujeta la asignación de fondos públicos, que son considerados por la administración pública como subsidios del Ramo 20 (Campillo, et. al., 2008:11). Enseguida se ilustran:

De manera que en realidad las dependencias que entregan recursos federales a las OSC no obedecen la



lógica de la transparencia y legalidad como una postura institucional, sino como una condicionante impuesta por la normatividad hacendaria dado que la entrega de subsidios les impone la obligación de presentar reglas de operación que rijan el proceso de asignación pública en base a los principios administrativos. La consecuencia directa de la implementación de reglas de operación ha sido, sin duda, un componente primordial en la institucionalización de la asignación de fondos públicos lo cual efectivamente fomenta las actividades de las OSC ya que coadyuva a que los procesos de financiamiento público no se sujeten a criterios discrecionales con lo que la competencia entre las organizaciones civiles por su asignación sea un proceso apegado a principios como la legalidad, transparencia, equidad, igualdad e imparcialidad. Tapia y Robles (2007:3) aseguran que: "En general se puede hablar de una nueva institucionalidad, basada en la obligación de elaborar y publicar reglas de

operación y establecer procedimientos transparentes e imparciales" con lo que se concluye que la institucionalización de estos procesos han conformado un modelo que, en cierta medida, se reproduce en cada uno de los programas federales de otorgamiento de recursos. Los elementos que integran el modelo, de acuerdo a estas autoras, son:

CRITERIO	OBJETIVO
1) Difusión pública de convocatorias	Difundir el proceso de asignación de recursos al universo de organizaciones elegibles de acuerdo a los lineamientos institucionales de la dependencia federal respectiva en base a la transparencia y máxima publicidad.
2) Reglas y requisitos para presentar solicitud	Definición de criterios de admisibilidad para la participación en el proceso.
3) Criterios técnicos y participación de dictaminadores externos (excluyendo a funcionarios)	Garantizar la imparcialidad en la selección de los beneficiarios en apego a los criterios de evaluación acordes a los lineamientos institucionales de la dependencia.
4) Publicación de organizaciones apoyadas, proyectos y montos.	Transparentar la legalidad del proceso conforme la aplicación de una selección sujeta a criterios de admisibilidad, publicidad, imparcialidad y selectividad previamente determinados.
5) Informes parciales, finales y comprobación de los recursos por las OSC	Rendir cuentas del ejercicio de los recursos y del cumplimiento de los objetivos planteados por la organización receptora de recursos públicos.
6) Sujetarse a auditorías y revisiones del Ejecutivo y el Congreso	Fiscalizar la utilización de los recursos públicos de acuerdo a la normatividad hacendaria y administrativa federal
7) Procedimientos externos de evaluación y publicación de resultados.	Auditar la operación de los procesos de financiamiento público a fin de identificar las fortalezas y debilidades en la planeación de los programas.

La aparición de estos elementos en los distintos procesos de financiamiento público ha sido analizada

por Tapia y Robles quienes demuestran que en general las instancias federales han asimilado la institucionalización mencionada sin que signifique que se haya abandonado prácticas antidemocráticas y subrepticias alejadas de la legalidad. A este respecto, se puede mencionar el estudio de Campillo que analiza un proceso específico de financiamiento público bajo 3 principios rectores que condicionan la asignación de fondos públicos: transparencia, imparcialidad y el debido proceso. El análisis se restringe al Programa de Coinversión Social a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social al que se considera como un proceso emblemático en la asignación de financiamiento público dado su mayor grado de institucionalidad. No obstante, el estudio describe una serie de fallas significativas en la operación del proceso y demuestra que los cambios políticos se anteponen a la institucionalidad de las dependencias. Igualmente se interpreta que las deficiencias en conjunto representan debilidades que inciden directamente en el apego del PCS a los principios de transparencia, imparcialidad y debido proceso (Campillo, et. al., 2008).

En términos generales, los procesos de financiamiento público obedecen a los elementos esenciales del *modelo* caracterizado por Tapia cuyas consecuencias evidentes se refieren a su asignación en torno a la legalidad, transparencia, la imparcialidad y el mérito, con la excepción de las partidas presupuestales 7500 y 7505 que se entregan sin que se lleve a cabo ningún proceso de asignación. Estas partidas representan un resabio del pasado que los servidores públicos se niegan a dejar de utilizar a pesar de ser claramente contrarias a los procesos de transparencia, imparcialidad y debido proceso.

Las implicaciones de transparencia para las OSC en los proceso de asignación de financiamiento público.

Los procesos de financiamiento público en términos generales están diseñados en base a los principios de transparencia, imparcialidad y debido proceso que describe Campillo. Se trata de procesos con una fuerte dosis de institucionalización, perfectible y todavía no irreversible, que pretende asignar fondos públicos en apego a criterios previamente determinados. Este *modelo de asignación* cuenta con componentes sujetos a mecanismos de transparencia. Sin embargo, con frecuencia se piensa que tales mecanismos se refieren exclusivamente a transparentar la actuación de las dependencias gubernamentales sin considerar que en dichos procesos los actores involucrados son tanto las instancias otorgantes como las organizaciones receptoras. Consecuentemente, los procedimientos de transparencia no sólo se ciñen a las dependencias federales, sino que también incluyen a las propias organizaciones civiles que al momento de participar en estos procesos automáticamente se ajustan a las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAPIG).

Los mecanismos de transparencia, en un contexto de asignación que se sustenta en la selectividad mediante la elegibilidad en base al mérito, tienen como propósito fundamental legitimar el otorgamiento en función de una normatividad preestablecida y no de acuerdo a factores externos al valor intrínseco de los proyectos sociales de las organizaciones. Este procedimiento no excluye la posibilidad de que la asignación se incline a favorecer a organizaciones alineadas a los objetivos del gobierno en curso ni garantiza la plena independencia en el otorgamiento de los mismos. Sin embargo, tales medios sí constituyen una serie de elementos que coadyuvan a la transparencia en la asignación con lo que la opacidad, la discrecionalidad y la ilegalidad se reducen considerablemente.

La transparencia en los procesos de asignación de recursos públicos a las OSC entonces las convierte en sujetos obligados de la LFTAIPG aun cuando ésta explícitamente no las designe como tales. Sin embargo, resulta evidente que la participación de las organizaciones civiles en los citados procesos genera documentos de naturaleza pública que sí están sujetos a las reglas de transparencia de la LFTAIPG. En este sentido, la obligatoriedad hacia las OSC se determina en base a dos artículo: por una parte el artículo 2° que expresa que la información surgida a raíz de un acto gubernamental convierte a cualquier documento nacido ese acto en información pública; por otra, la exigencia, impuesta en el artículo 12º, de hacer pública la información relativa a los montos y personas que reciban recursos públicos. Así que las disposiciones de la LFTAIPG necesariamente conllevan obligaciones de transparencia y rendición de cuentas a las organizaciones civiles que se benefician de la asignación de fondos públicos. En otras palabras, el carácter de sujetos obligados que asumen las OSC al recibir financiamiento público no interfiere con su autonomía como instancias privadas sujetas a una legislación aplicable a instituciones públicas. Al contrario, su aplicación a las OSC es una respuesta a la construcción de una sociedad democrática que se exige la erradicación de procesos opacos y discrecionales en el manejo de los recursos públicos.

Lo expresado en el artículo 12 de la ley no deja resquicio de duda acerca de la obligatoriedad de considerar a toda la información surgida a raíz de los procesos de asignación pública. Sin embargo, las posturas institucionales de distintas dependencias federales ha sido negar la información pública de las OSC bajo argumentos injustificados. La LFTAIPG estipula con claridad los casos bajo los cuales la información pública podrá ser considerada reservada o confidencial en sus artículos 13, 14 y 18. No obstante, la estrategia de las dependencias no ha sido declarar la información de los procesos de financiamiento público como reservada ya que la improcedencia de dicha clasificación es evidente. Tampoco han negado el ejercicio del derecho a la información. Su estrategia ha sido más astuta o burda, según quiera verse: se ha centrado en la realización de simulaciones de cumplimiento en la

entrega de la información pública con la intención de fingir el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia sin que se entregue efectivamente la información solicitada. Estas afirmaciones se fundamentan en experiencias puntuales del ejercicio del derecho a la información y no en solicitudes sistemáticas o estadísticamente representativas. Sin embargo, no es esta razón suficiente para denominarlas experiencias aisladas ya que se refieren a casos paradigmáticos dado que reflejan las posturas institucionales de las dependencias federales en cuanto al acceso a la información pública gubernamental. Un ejercicio de transparencia de nuestra institución ejemplifica esta afirmación: Se nos negó tanto por el IMJUVE como por el APBP el acceso a información de proyectos presentados por OSC bajo argumentos de que era información *reservada* que por su naturaleza se prestaba a ser plagiada o que no se podía entregar debido a que contenía información financiera de las organizaciones civiles. En ambos casos se presentaron recursos de revisión y se desecharon sus respectivos argumentos por lo que, tras un proceso prolongado, los sujetos obligados entregaron la información solicitada. En el caso del APBP nos entregaron una versión pública de los proyectos solicitados, la cual no incluía la información financiera de las OSC. Sin embargo, esta medida resulta absurda y contradictoria ya que del total de las organizaciones cuyos proyectos fueron solicitados, 100% eran donatarias por lo que a través del sistema de transparencia del SAT se accedió a la información financiera completa de dichas OSC. Estas trabas para no entregar la información pública por parte de los sujetos obligados ponen en relieve que las propias instancias de gobierno no identifican a las OSC como sujetos obligados de la LFTAIPG a pesar de lo que expresan los artículos 2º y 12º de dicha ley. Finalmente, esta negativa de considerar a las OSC como sujetos obligados de la LFTAIPG alerta acerca de la necesidad de reformar la mencionada ley con el objetivo de estipular explícitamente las obligaciones en materia de transparencia de las OSC.

Los mecanismos de transparencia en los procesos de financiamiento público tienen como propósito satisfacer las Necesidades de Información Pública de los ciudadanos independientemente del uso que hagan de ella. Estos mecanismos al satisfacerlas pueden generar beneficios sociales, como han analizado Estavillo, Martínez y Escobar, y ser útiles en la rendición de cuentas del manejo de recursos públicos. En este sentido, la aplicación del Modelo NEIN a las Necesidades de Información pública de los ciudadanos permite la identificación de dos tipos de factores de satisfacción surgidos como consecuencia de la implementación de los mecanismos de transparencia que impone la LFTAIPG: Factores de Satisfacción inmediata y Factores de Satisfacción por acción. Si bien ambos factores dan como resultado la satisfacción de las Necesidades de Información pública la diferencia más importante se concentra en el hecho de que los primeros satisfacen las necesidades específicas sin que medie la

intervención del ciudadano en tanto que los segundos implican la participación del individuo interesado. En concreto, los factores de satisfacción enseguida se enumeran: *Factores de Satisfacción inmediata*: toda aquella información pública disponible y accesible por medios electrónicos sin que medie solicitudes expresas de información; Se refiere a la información que el artículo 7º de la LFTAIPG exige que se publique en los portales de las dependencias federales. En lo concerniente a los procesos de asignación de fondos públicos es aquella que sea necesaria para que el ciudadano conozca pormenorizadamente que éstos se llevaron a cabo bajo los principios de legalidad, transparencia e imparcialidad, como lo son la publicación de convocatorias públicas, los lineamientos de participación, los listados de beneficiarios con sus respectivos montos, entre otros documentos. Estos *Factores de Satisfacción inmediata* no requieren que el ciudadano desarrolle un proceso de acceso a la información pública, pues están disponibles de manera permanente. Asimismo, éstos no requieren de mayor inversión de tiempo que el requerido en la identificación del comportamiento pertinente de búsqueda de la información. Finalmente, sus alcances son amplios debido a que sus condiciones de accesibilidad son la máxima publicidad y la disponibilidad. En cambio, los *Factores de Satisfacción por acció*n se refieren al conjunto de información gubernamental que es pública, al no considerarse reservada o confidencial, pero que en la práctica su acceso está restringido a un universo reducido de ciudadanos que conocen su existencia. Estos factores, a pesar de que la información sea pública, obligatoriamente requieren de solicitudes específicas de información. En este sentido, los beneficios sociales de la información pública no accesible desde los portales electrónicos de las dependencias federales es sumamente reducido con lo que las Necesidades de Información corren un alto riesgo de quedarse insatisfechas. Los Factores de Satisfacción por acción, al contrario de los de Satisfacción inmediata, no cumplen con los principios de máxima publicidad y disponibilidad por lo que su acceso requiere que el ciudadano invierta tiempo en los mecanismos de transparencia definidos en la LFTAIPG.

Bajo la perspectiva del Modelo NEIN, y en base al marco jurídico vigente, no se reconocen factores de insatisfacción de las Necesidades de Información Pública ya que el conjunto de ella es accesible por cualquiera de los Factores de Satisfacción, excepto la que tenga el carácter de reservada o confidencial. En resumen, la LFTAIPG está diseñada para satisfacer cualquier Necesidad de Información pública de los ciudadanos. La conformación de este sistema ha tenido como consecuencia que las Necesidades de Información pública sean siempre satisfechas, en teoría, ya sea a través de Factores de Satisfacción inmediatos o Factores de Satisfacción por acción Este sistema, sin embargo, no es perfecto ya que si bien tiene como propósito que las Necesidades de Información sean siempre satisfechas depende de la visibilidad de la información pública a partir de sus condiciones de acceso, es decir, si la información

es accesible mediante Factores de satisfacción inmediata se tiene una elevada probabilidad de que las Necesidades de Información de los ciudadanos sean satisfechas. En cambio, si para acceder a la información pública se requiere recurrir a los Factores de Satisfacción por acción entonces crecen las probabilidades de que la Necesidad de Información quede insatisfecha aun cuando los Factores de Satisfacción por acción sean un mecanismo de acceso a la información pública. Simplemente se quedarán insatisfechas a causa de que implica una participación activa del ciudadano para acceder a una información pública determinada. Esto se explica ya sea porque el ciudadano pierda interés, desconozca el documento específico que requiere (en los procesos de financiamiento público una palabra modifica los documentos públicos), ignore el procedimiento para ejercer estos Factores o se enfrente a la negación injustificada de las dependencias federales. Detectar que el sistema no es un perfecto nos lleva a cuestionar cuáles son las reformas necesarias para que las Necesidades de Información pública sean siempre satisfechas, aunque resulta evidente que la respuesta es la obligatoriedad de que las dependencias federales incrementen al máximo los Factores de Satisfacción inmediata.

La transparencia en los procesos de financiamiento público tiene como objetivo primordial satisfacer las Necesidades de Información Pública ya sea mediante Factores de Satisfacción inmediata o por conducto de Factores de Satisfacción por acción. Estos mecanismos de transparencia por consiguiente se delimitan a 2 momentos puntuales y uno adicional que agregaremos, si bien no existe en la actualidad, aunque se cuente con antecedentes documentados, el cual se propone sea también una modificación al marco jurídico vigente lo que requeriría de una armonización de las distintas leyes relacionadas al Tercer Sector. Los *momentos* en los mecanismos de transparencia en los procesos de financiamiento público a las Organizaciones de la Sociedad Civil son: a) Previos al proceso; b) Durante el proceso; c) Posterior al proceso.

a) Mecanismos de transparencia Previos al proceso de financiamiento público.

Los mecanismos de transparencia previos al proceso de financiamiento público a las OSC se refieren a la disponibilidad de información que permita identificar los datos básicos de las organizaciones civiles que cumplan con los criterios de elegibilidad determinados en la LFFAROSC, condicionante indispensable para participar en la asignación de fondos públicos federales. Dicho de otro modo, la Necesidad de Información pública de conocer el padrón de organizaciones susceptibles de recibir subsidios federales dispone de un mecanismo de transparencia de Satisfacción inmediata en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Este documento es un directorio compuesto exclusivamente por el universo de organizaciones civiles elegibles para participar en los procesos de

financiamiento público cuya utilidad es que permite la verificabilidad de que efectivamente dichas organizaciones hayan cumplido con los criterios de elegibilidad que define la LFFAROSC. La creación del registro no se debe a la LFTAIPG, sino a la Ley Federal de Fomento para las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, la cual impone esta obligación de transparencia a las Organizaciones de la Sociedad Civil cuya implicación evidente se centra en transparentar los criterios bajo los que una organización es susceptible de acceder a los proceso de asignación de fondos públicos federales. El Registro incluye información como:

1) Datos de identificación de la OSC: Razón social, R.F.C., CLUNI, domicilio fiscal, teléfono, correo electrónico y representación legal, elementos que permiten garantizar la constitución legal e inscripción en las obligaciones fiscales de la OSC.

2) Cumplimiento de las disposiciones establecidas como obligatorias en la LFFAROSC para ser objeto de acciones de fomento por parte del gobierno federal como lo son: a) Realizar alguna de las actividades establecidas en el artículo 5º de la citada ley; b) no perseguir fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral y religioso; c) Tener una cláusula de no distribución de remanente entre los asociados; d) Contar con una cláusula de liquidación que indique expresamente que los bienes de las organización tendrán como destino a otra organización no lucrativa incluida en el Registro Federal de Organizaciones. Esta información asegura que las OSC cumplan con los criterios impuestos por la LFFAROSC lo cual las convierte en elegibles para participar, y acceder, en los procesos de financiamiento público federal.

3) Información de acceso a financiamiento público: Este apartado no es de carácter permanente, sino que se modifica anualmente con el objetivo de informar sobre la asignación de fondos públicos que recibió cada organización dentro del año fiscal. De modo que esta información del Registro permite al ciudadano identificar los montos que una determinada OSC recibió mediante el financiamiento público a lo largo de un año por conducto de las distintas dependencias que entregan fondos públicos.

El registro es un mecanismo efectivo de transparencia en la asignación fondos públicos a las Organizaciones de la Sociedad Civil que satisface las Necesidades de Información Pública a través de Factores de Satisfacción inmediatos ya que permite identificar a aquellas organizaciones que son elegibles como receptoras de fondos publico debido a que cumplen con las disposiciones establecidas la LFFAROSC como criterios de admisibilidad en los procesos de asignación de fondos públicos, es decir, que están inscritas en el registro, no persiguen fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral y religioso, no distribuyen remanente a sus asociados, que al momento de su liquidación destinarán sus bienes a otras organizaciones inscritas en el Registro y que realizan alguna

de las actividades objeto de fomento. Entonces no es incorrecto afirmar que el Registro es una herramienta indispensable de transparencia en la asignación de fondos públicos cuyo único defecto es que no conserva permanentemente la información histórica del financiamiento público que ha recibido cada OSC desde la creación del Registro y su posterior obligatoriedad como criterio condicionante al acceso de los fondos públicos federales.

En esencia, el Registro Federal de Organizaciones restringe el universo de las OSC que son elegibles para acceder a fondos públicos. Su objetivo no es conformar un censo del Tercer Sector, sino condicionar los fondos públicos a las OSC al cumplimiento de los criterios de fomento delineados en la LFFAROSC. En términos generales, las organizaciones inscritas en el Registro son plenamente elegibles para recibir subsidios públicos. Sin embargo, contar con esta acreditación no significa forzosamente que las dependencias federales no impongan criterios adicionales para la elegibilidad de las organizaciones susceptibles de ser beneficiarias de fondos públicos, como es el caso del Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA que, además de exigir como criterio de admisibilidad que la OSC se haya inscrito en el Registro Federal de Organizaciones, solicita que la respectiva organización integre el Censo Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil con trabajo en VIH/SIDA, instrumento a cargo del propio CENSIDA.

b) Mecanismos de transparencia Durante el proceso de financiamiento público.

Los mecanismos de transparencia durante esta fase son acaso los que presentan mayor importancia puesto que permiten al ciudadano satisfacer sus Necesidades de Información Pública en torno a que los subsidios federales se otorguen en base a una normatividad hacendaria y administrativa regida por los principios de transparencia, imparcialidad y debido proceso (Campillo, et. al., 2008). Desafortunadamente, a pesar de su trascendencia, en esta fase dichos mecanismos están sujetos sobre todo a Factores de Satisfacción por acción lo que significa que en la práctica las Necesidades de Información pública corren serios riesgos de quedar insatisfechas ante la imposibilidad de acceder con facilidad a la información de la asignación de fondos públicos debido a las causales ya mencionadas (ciudadano pierda interés, desconozca el documento específico que requiere (en los procesos de financiamiento público una palabra modifica los documentos públicos), ignore el procedimiento para ejercer estos Factores o se enfrente a la negación injustificada de las dependencias federales). La publicidad de la información por conducto de Factores de Satisfacción Inmediata varía entre cada dependencia y no abarca cada fase del proceso de asignación de fondos públicos que describen Tapia y Robles.

Los mecanismos de transparencia Durante el proceso de asignación de financiamiento público son de

carácter obligatorio según los artículos 2º y 12º, como se vio previamente, ya que se refieren a que cualquier información generada como resultado de la actividad gubernamental es pública, además de enfatizarlo respecto a aquella que se genere como resultado de la entrega de recursos públicos. De manera que absolutamente toda la información surgida a raíz de los procesos de financiamiento público a las Organizaciones de la Sociedad Civil es pública dado que no puede ser clasificada como reservada o confidencial al no cumplir con ninguna de las causales que la LFTAIPG establece en sus artículos 13º, 14º y 18º respectivamente.

Campillo en su análisis del Programa de Coinversión Social identificó 9 etapa que cubren el proceso de financiamiento público a las Organizaciones de la Sociedad Civil, las cuales en general se reproducen en los distintos procesos que operan las dependencias federales: 1. Convocatoria, 2. Recepción de proyectos, 3. Validación, 4. Dictaminación, 5. Asignación de recursos, 6. Ajuste de proyecto, 7. Convenio jurídico, 8. Ejercicio de recursos y 9. Comprobación y entrega de informes (Campillo, et al., 2008:7). Cada etapa del proceso de financiamiento público genera información a través de distintos documentos. De manera que las Necesidades de Información pública se refieren a cada uno de estos documentos que permitan transparentar ya sea una etapa concreta del proceso o el proceso en su conjunto. Sin embargo, en la mayoría de las etapas se dispone de Factores de Satisfacción por acción lo que significa, como se ha mencionado anteriormente, que el acceso a la información pública no se realice adecuadamente con su consiguiente insatisfacción de la respectiva Necesidad de Información pública.

Los mecanismos de transparencia en los procesos de asignación de fondos públicos desde la perspectiva de las instancias federales ejecutoras posibilita el monitoreo, análisis y evaluación de que los recursos públicos se asignen en apego a los principios de transparencia, imparcialidad y debido proceso. En cambio, dichos mecanismos desde la visión de las Organizaciones de la Sociedad Civil permite la vigilancia de que las instancias receptores de recursos se hayan ajustado a los criterios de admisibilidad, elegibilidad, transparencia, rendición de cuentas, visibilidad y legalidad cuya obligatoriedad se les impone a las OSC a causa de manejar recursos públicos federales. En este sentido, las implicaciones para las OSC en materia de transparencia se refieren a aspectos específicos encaminados a demostrar que la asignación de fondos públicos se realiza conforme a las disposiciones estipuladas en el respectivo marco jurídico, hacendario y administrativo y en función de los criterios de admisibilidad, elegibilidad, transparencia, rendición de cuentas, visibilidad y legalidad. Entre los propósitos concretos de los mecanismos de transparencia, cuya consecuencia es la satisfacción de las Necesidades de información pública, pueden mencionarse:

a) Vigilar y comprobar la elegibilidad de las OSC para acceder a financiamiento público, es decir, que cumplan con los criterios de fomento estipulados en la LFFAROSC.

b) Comprobar la correspondencia de la OSC en cuanto al cumplimiento con los lineamientos de admisión de la convocatoria emitida por la dependencia federal.

c) Monitorear y verificar que los procesos de asignación de fondos públicos se realicen bajo los principios de transparencia, imparcialidad y debido proceso en donde los proyectos elegibles sean aquéllos con mayores meritos impidiendo que la asignación sea sesgada por criterios políticos o ideológicos.

d) Analizar, verificar y evaluar el desempeño de las OSC en el ejercicio de los fondos públicos mediante una adecuada rendición de cuentas sobre el manejo de los recursos y el cumplimiento de metas definidas con anterioridad a la asignación de fondos públicos.

e) Monitorear que las OSC después de su comprobación, adecuada o inadecuada, mantengan vigente su estatus de elegible para acceder a financiamiento publico.

Los objetivos mencionados se refieren a algunas de las Necesidades de Información pública en torno a los procesos de financiamiento público a las Organizaciones de la Sociedad Civil sin que la lista sea exhaustiva puesto que la cantidad de Necesidades de Información Pública son de índole diversa de acuerdo a cada individuo. No obstante, las Necesidades identificadas posibilitan la conformación de criterios de transparencia a través de los cuales se busca satisfacer dichas Necesidades. En otras palabras, los mecanismos de transparencia disponibles en los procesos de asignación de recursos públicos tienen, mediante los Factores de Satisfacción, variarán en función de cada etapa específica del proceso completo. El siguiente cuadro ejemplifica de manera sencilla la interrelación entre los mecanismos de transparencia con sus respectivos Factores de Satisfacción que sumandos constituyen un medio a través de los cuales se satisfacen las Necesidades de Información Pública:

Interrelación de los mecanismos de transparencia con las Necesidades de Información pública Durante el proceso de financiamiento público.

Necesidad de Información pública	**Criterio**	**Información Pública**	**Mecanismo de transparencia**	**Factores de Satisfacción**	**Fase del proceso de financiamiento público**
Vigilar y comprobar la elegibilidad de las OSC	1. Elegibilidad	Documentos: Registro Federal de las Organizaciones	Publicación de un directorio de las organizaciones	Inmediatos (Acceso permanente vía	Previo al proceso

para acceder a financiamiento público		de la Sociedad Civil	civiles elegibles para acceder a financiamiento público	electrónica)	
Verificar que las OSC cumplan con los lineamientos establecidos en las Reglas de Operación	2. Admisibilidad	Documentos: cartas constitutivas, RFC, credencial representante legal, Carta de no aceptación, Actas de verificación de documentación recibida, Actas de validación	No se han identificado mecanismos.	Por acción (Solicitud pública vía electrónica (sistema INFOMEX)	Durante el proceso (Convocatoria, Recepción de proyectos, Validación)
Monitorear y verificar que los procesos de asignación de fondos públicos	3. Asignación	Documentos: Proyectos presentados y ajustados, Actas de dictaminaciòn, Fichas curriculares de dictaminadores, Presupuestos.	Publicación de listado de beneficiarios/Publicación de padrón de dictaminadores/ Fichas curriculares de los dictaminadores	Inmediatas y/o por acción	Durante el proceso (Dictaminaciòn, Asignación de recursos)
Analizar, verificar y evaluar el desempeño de las OSC en el ejercicio de los fondos públicos	4. Ejecución y comprobación	Documentos: Convenios jurídicos, Reportes parciales y finales, materiales comprobatorios, Cartas de liberación, Cartas de	No se han identificado mecanismos de transparencia.	Por acción	Durante el proceso (Convenio jurídico, Ejercicio de recursos y Comprobación y entrega de informes)

		observaciones, Actas de evaluación			
Monitorear que las OSC después de su comprobación mantengan vigente su status de elegibles para acceder a financiamiento publico	5. Status posterior al proceso de financiamiento público	Documentos: Cartas de solicitud de devolución de recursos/ Notificaciones de bajas del Registro	No se han identificado mecanismos de transparencia.	Por acción	Posterior al proceso

c) Mecanismos de transparencia Posterior al proceso de financiamiento público.

Las obligaciones de transparencia para las Organizaciones de la Sociedad Civil se concentran principalmente en las etapas Previo al proceso así como Durante el proceso, con la excepción de la visibilidad del status que corresponde a esta fase y que puede consultarse mediante un mecanismo de transparencia cuyo Factor de Satisfacción es inmediato. Nos referimos al Registro Federal de OSC cuya utilidad se da Previo al proceso de financiamiento público y Posterior al proceso. La utilidad de este mecanismo de transparencia es incuestionable ya que permite satisfacer, mediante Factores de Satisfacción inmediata, una diversidad de Necesidades de Información pública relativas a los procesos de financiamiento público a las OSC. Sin embargo, el Registro únicamente expone lo referente al status de las OSC en cuanto al cumplimiento en la entrega del Informe Anual a la Comisión Técnica de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. En efecto, el Registro indica si la OSC hizo entrega de dicho informe mediante un semáforo que indica su cumplimiento en tiempo y forma, su entrega extemporánea o su incumplimiento. Esta información ciertamente satisface la Necesidad de Información pública de mantener actualizado el padrón de organizaciones que conservan el status de elegibles para acceder a fondos públicos federales. Sin embargo, el Registro no satisface otras Necesidades de Información pública como las relativas a si alguna OSC que recibió financiamiento público se hizo acreedora a observaciones, sanciones, solicitudes de devolución de recursos o a procedimientos administrativos o penales como consecuencia de un manejo inadecuado de recursos, a una deficiente comprobación o un incumplimiento de los objetivos y metas comprometidas. Es en esta etapa *Posterior al proceso* que los mecanismos de

transparencia se hacen nulos y que el acceso a la información pública sólo es posible por medio de Factores de Satisfacción por acción. Es muy desafortunada esta situación, pues no permite que la rendición de cuentas de la organización tenga alcances más vastos que los servidores públicos de la dependencia pública federal concreta que otorgó el financiamiento público. Es prioritario el establecimiento de mecanismos de transparencia que efectivamente permitan la rendición de cuentas de las OSC ante la sociedad sobre el manejo de los recursos públicos recibidos. Resulta paradójico, desconcertante y desalentador que se mencione con frecuencia la necesidad de la rendición de cuentas de las acciones y manejo de los recursos públicos, pero que no se dispongan de mecanismos de transparencia que permitan alcanzar tales propósitos. Ciertamente nos referimos a un solo proceso gubernamental, mas esto no significa que no se desarrollen otros en semejanza de condiciones. No es equivocado afirmar que la rendición de cuentas de las OSC en el manejo de los recursos públicos sólo puede tener resultados favorables para el fortalecimiento del Tercer Sector como lo sería la creación de una cultura filantrópica social, el incremento de la credibilidad de las organizaciones como entidades sin fines lucrativos que inciden en el desarrollo social y en la construcción de políticas públicas, así como una mayor vinculación entre sociedad e instituciones del sector. Alcanzar estos objetivos indudablemente requiere de la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que no se restrinjan exclusivamente a los procesos de financiamiento público, sino que permeen en cada una de las actividades de las organizaciones civiles. A este respecto es primordial reiterar que las obligaciones de la LFTAIPG hacia las OSC se limitan a los procesos de financiamiento público sin que se extiendan a regular los ingresos no públicos que reciben las organizaciones ni tampoco sus acciones en relación al manejo e impacto de las mismas, así como que efectivamente las OSC no persigan fines de lucro ni proselitismo partidista, político-electoral o religioso y que su beneficios sean para terceros. La LFTAIPG, como se ha mencionado, convierte a las OSC en sujetos obligados de sus disposiciones únicamente en el supuesto de que reciban fondos públicos mientras que no se hace extensiva a otros supuestos. En cambio, la Ley del Impuesto sobre la Renta sí impone obligaciones de transparencia y rendición de cuentas a las organizaciones civiles, aunque sea en forma exclusiva a las donatarias autorizadas y en términos del manejo financiero sin que se desdoble a otros aspectos como la administración, operación, evaluación o impacto de las OSC. Más adelante se precisará con mayor detenimiento en el marco jurídico vigente y en la necesidad de reformarlo a fin de armonizar todos los ordenamientos respecto a las OSC y sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.

El hecho de que no haya una obligación de transparencia para las instituciones del Tercer Sector no

significa que no haya habido esfuerzos por parte de las propias organizaciones con la intención de transparentar sus acciones, manejo financiero e impacto ante la sociedad. Dos son los antecedentes que se han dirigido hacia estas pretensiones de transparencia y rendición de cuentas. Una de ella es la implementación de los I*ndicadores de Institucionalidad y Transparencia* del Centro Mexicano de Filantropía, A.C. (CEMEFI); otro, es el *Pronunciamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en torno a la transparencia interna y la rendición de cuentas*. Es destacable que ambas iniciativas hayan provenido desde el interior de las propias organizaciones sin que mediara la intervención del gobierno en estos esfuerzos. Se destaca el carácter voluntario de estos intentos, cuyos logros han sido benéficos aún cuando no hayan tenido el impacto esperado. En verdad que el hecho de que estas iniciativas de transparencia tengan su génesis al interior del propio Sector les otorga un reconocimiento, mas es este propio carácter de adhesión voluntaria el principal defecto de estas iniciativas y la razón principal de que sus resultados fuesen sumamente restringidos y limitados. En líneas posteriores nos referiremos a este punto con detenimiento.

Los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia son un proceso de acreditación voluntaria en el que las OSC son evaluadas en función de criterios normalizados. Éstos han sido un valioso esfuerzo destinado a instrumentar mecanismos de transparencia al interior de las OSC con fines de impulsar el fortalecimiento, la transparencia, la visibilidad, la credibilidad y la vinculación entre éstas y la sociedad. El hecho de que a la fecha sólo un reducido número de OSC se haya acreditado indica que la transparencia y rendición de cuentas es un aspecto no arraigado en la cultura de nuestra sociedad. El caso de las OSC adheridas al *Pronunciamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en torno a la transparencia interna y la rendición de cuentas: congruencia entre valores y acciones* parece confirmar esta percepción. El Pronunciamiento fue firmado por 24 organizaciones civiles el 28 de junio de 2005 con la finalidad de manifestar la trascendencia de las instituciones del Tercer Sector como actores estratégicos en el rumbo del país. El Pronunciamiento fue un documento declarativo encaminado a expresar los principios sustantivos en materia de transparencia y rendición de cuentas que las organizaciones civiles consideraban como elementos indispensables para la generación de confianza entre ellas y la sociedad como resultado de una actuación ética y sustentada en valores. El documento impulsa a las instancias firmantes a implementar una serie de compromisos en materia de transparencia y rendición de cuentas. En general, estos mecanismos de transparencia pueden considerarse un avance en la transformación de las instituciones que integran el Tercer Sector ya que materializaban el anhelo de la apertura de las organizaciones con la finalidad de fomentar un fortalecimiento de la cultura filantrópica en México. Kuri, Layton y Reyes (2006) hicieron un ejercicio

de evaluación de los efectos que tuvo el Pronunciamiento, así como el grado de cumplimiento que asumieron las organizaciones firmantes. Los resultados se basaron en el análisis y verificación en la implementación de cada uno de los indicadores a los que los propios declarantes se sujetaron. Para alcanzar su propósito, Kuri diseñó una guía de evaluación conformada de 3 criterios con sus respectivos indicadores que de acuerdo al Pronunciamiento su acceso sería mediante Factores de Satisfacción inmediata, en concreto en sus páginas de Internet.

CRITERIOS	INDICADORES
1) Perfil institucional	-Misión, visión y objetivos -Estatutos -Estructura organizacional - Servicios y proyectos
2) Financiamiento	- Fuentes - Montos - Presupuesto desagregado - Declaraciones y dictámenes
3) Evaluación e impacto	- Indicadores de evaluación - Productos - Contrapartes, convenios y/o alianzas - Informes anuales

Los resultados de la evaluación sobre el nivel de cumplimiento no fueron satisfactorios ya que sólo un reducido porcentaje de las organizaciones firmantes del Pronunciamiento obtuvieron una calificación aprobatoria en cuanto al cumplimiento de los compromisos adquiridos a raíz de la declaración, aunque inferior al 78%. En tanto, el resto de las instituciones resultaron con calificación negativa al no haber obtenido una evaluación satisfactoria. A pesar de la evaluación negativa, los efectos del Pronunciamiento deben de considerarse sumamente positivos. Como conclusión puede afirmarse que el pronunciamiento fue importante no por el número de OSC firmantes, sino por que representa un esfuerzo voluntario de las propias OSC por sumarse como actores sociales estratégicos que transparentan y rinden cuentas a los ciudadanos. En este sentido, el pronunciamiento consistió en la incorporación del Tercer Sector a la construcción de la ciudadanía y de la democracia en el país. De igual modo el pronunciamiento es una definición de indicadores precisados para implementar mecanismos de transparencia al interior de la OSC con el fin de impactar al exterior de las mismas.

CONCLUSIONES

La publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

(LFTAIPG) modificó completamente el panorama en el acceso a la información pública, pues por primera vez los ciudadanos dispusieron de medios para satisfacer sus Necesidades de Información Pública. Precisamente, la LFTAIPG diseñó un mecanismo de acceso a la información pública basado en el Modelo NEIN de Calva González a través del cual se busca siempre satisfacer, al menos en teoría, las Necesidades de Información Pública de los ciudadanos.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil no son explícitamente denominadas como sujetos obligados por la LFTAIPG, sin embargo, en la práctica si se sujetan a sus disposiciones cuando acceden a financiamiento público. En este sentido, los procesos de asignación de fondos públicos generalmente se han analizado desde las implicaciones de transparencia que asume las dependencias gubernamentales sin que se haya destacado que los mecanismos de transparencia durante estos procesos también comprenden a las OSC. En efecto, para las OSC participar, y acceder, en los procesos de financiamiento público la LFTAIPG les impone la obligatoriedad de sujetarse a los mecanismos de transparencia Previo al proceso, Durante el proceso y Posterior al proceso. Este carácter de sujetos obligados nace del artículo 2 de la LFTAIPG que establece que cualquier información nacida de un acto de gobierno es pública y, en consecuencia, objeto de los lineamientos de la LFTAIPG. Asimismo, el artículo 12 de la misma ley destaca que la información relativa a la entrega de recursos públicos es de naturaleza pública. Desafortunadamente, las obligaciones en materia de transparencia a las OSC se restringen a los procesos de financiamiento público sin que se extiendan a otros aspectos internos de las OSC. De manera que se requiere de la implementación de mecanismos de transparencia al interior de las OSC a fin de incrementar la vinculación del Sector con la sociedad y así fortalecer la cultura filantrópica en el país. Ya ha habido algunos esfuerzos de parte de las propias organizaciones civiles encaminados a incrementar sus mecanismos de transparencia cuyos resultados han sido positivos a pesar de sus alcances reducidos.

BIBLIOGRAFÌA

- Calva González, Juan José (2004). La investigación sobre las necesidades de información en comunidades de usuarios. *Investigación Bibliotecológica* (18): 1-33 http://www.ejournal.unam.mx/contenido.html?r=13&v=018&n=037 (Consultado el 29 de julio de 2010).
- ---------- 2004. *Las necesidades de información: fundamentos teóricos y método.* México: Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas.
- Campillo Carrete, Beatriz, Leal Trujillo, Jesús, Tapia Álvarez, Mónica y María Isabel Verduzco Verduzco 2008. *Transparencia e imparcialidad en la asignación de fondos del Programa de*

Coinversión Social a las organizaciones de la sociedad civil. México: Alternativas y Capacidades, A.C. http://www.alternativasociales.org (Consultado el 10 de agosto de 2010).

- Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. 2006. *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México: IFAI.
- Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información 2007. *La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información*. México, IFAI.
- Estavillo Flores, María Elena, Martínez Flores, Leonardo y Rebeca Escobar Briones 2006. *Evaluación del impacto económico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México: Centro de Estudios sobre Equidad y Desarrollo.
- Fox, Jonathan 2006. Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. *Perfiles Latinoamericanos* (27):3-68. http://publicaciones.flacso.edu.mx/index.php/revista?catid=11 (Consultado el 22 de junio de 2010)
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo y Leticia Ramírez de Alba Leal 2006. *La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Honorable Congreso de la Unión 2010. *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil*. México: Honorable Congreso de la Unión http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm (Consultado el 25 de junio de 2010).
- Honorable Congreso de la Unión 2010. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México: Honorable Congreso de la Unión http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm (Consultado el 30 de julio de 2010).
- Honorable Congreso de la Unión 2010. *Ley del Impuesto sobre la Renta*. México: Honorable Congreso de la Unión http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm (Consultado el 31 de julio de 2010).
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública 2008. *Información y ciudadanía: alcances del ejercicio de un derecho*. México: IFAI.
- Kuri, Ángel, Layton, Michael y César Reyes 2006. *Transparencia y rendición de cuentas al interior de las OSC*. México: ITAM. www.alternativasociales.org (Consultado el 2 de agosto de 2010).

- Monsivàis, Alejandro 2005. *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. México: IFAI-CEMEFI.
- Sanz Casado, Elías 1994. *Manual de estudios de usuarios*. Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez.
- Tapia, Mónica y Gisela Robles 2007. *Asignación y rendición de cuentas de los recursos públicos dirigidos a las Organizaciones de la Sociedad Civil*. México: Fundar. www.alternativassociales.org (Consultado el 31 de julio de 2010).

La acción ciudadana organizada y la rendición de cuentas social en los megaproyectos urbanos

María Teresa Villarreal Martínez

Resumen

El propósito de este trabajo es examinar las formas en que los movimientos ciudadanos conformados en torno a grandes proyectos urbanísticos contribuyen a la puesta en práctica de mecanismos de control social de las acciones estatales, así como a la ampliación de la agenda pública en materia tanto de derechos humanos, como de transparencia y rendición de cuentas.

En esta ponencia examinamos el caso del área metropolitana de Monterrey, donde en los últimos años se ha registrado un cada vez más frecuente y estructurado activismo de grupos de la sociedad civil en torno a megaproyectos urbanos –Valle de Reyes, Arco Vial Sureste y estadio de futbol en La Pastora- que visibilizan en la esfera pública la vinculación de estas obras con los derechos colectivos y difusos, y que buscan influir en las decisiones públicas utilizando tanto mecanismos institucionalizados como no convencionales.

Palabras clave: megaproyectos, *accountability* social, participación ciudadana.

Introducción

El propósito de este trabajo es examinar las formas en que los movimientos ciudadanos conformados en torno a los grandes proyectos urbanísticos contribuyen a la puesta en práctica de mecanismos de control social de las acciones estatales, así como a la ampliación de la agenda pública en materia de derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas.

Este tipo de acciones colectivas de ciudadanos organizados se registran en años recientes en diferentes

ciudades mexicanas donde se han puesto en marcha megaproyectos urbanos, como en la Ciudad de México con la Supervía Poniente, en Metepec con el proyecto de la Ciudad Administrativa Bicentenario, en Cancún en defensa del llamado "ombligo verde", y en otras ciudades más.

En esta ponencia examinamos el caso del área metropolitana de Monterrey, donde en los últimos años se ha registrado un cada vez más frecuente y estructurado activismo de grupos de la sociedad civil en torno a megaproyectos urbanos –Arco Vial Sureste y estadio de futbol en La Pastora- que visibilizan en la esfera pública la vinculación de estas obras con los derechos colectivos y difusos, y buscan impactar las decisiones públicas utilizando tanto mecanismos institucionalizados como no convencionales.

En Monterrey, estas acciones ciudadanas ocurren al mismo tiempo que el gobierno estatal ha implementado mecanismos institucionalizados de participación a través de consejos consultivos en organismos del gobierno central y entidades descentralizadas. En el discurso, la creación de estos mecanismos formales se justifica como una forma de integrar la visión de la sociedad civil en las decisiones públicas, y de sumar la energía de los ciudadanos y sus organizaciones y la del gobierno (Villarreal, 2009). Por tanto, el incremento del activismo no convencional de grupos de la sociedad civil resulta aparentemente paradójico.

Las preguntas que nos planteamos en este trabajo son: ¿qué papel juega la participación ciudadana no institucionalizada como mecanismo de control social de la acción estatal en los grandes proyectos urbanísticos? Y ¿por qué a pesar de la implementación de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en Monterrey, los grandes proyectos urbanísticos que emprende el gobierno de Nuevo León suscitan la emergencia de movimientos ciudadanos que los cuestionan y demandan su modificación?

Primero haremos una revisión teórica acerca de los megaproyectos urbanos y su vinculación con movilizaciones sociales, además identificaremos las condiciones necesarias para que la participación de los ciudadanos se convierta en ejercicio de control de la acción estatal. A continuación presentaremos un esbozo de dos proyectos que han suscitado movilizaciones ciudadanas en Monterrey: el Arco Vial Sureste y el Estadio de Futbol Monterrey, analizaremos la participación institucionalizada y la autónoma en torno a estas megaobras, y su contribución para llevar a la esfera pública la discusión sobre derechos colectivos, transparencia y rendición de cuentas. Por último, examinamos el rol jugado por el sector empresarial en estos dos casos de estudio.

Movimientos sociales, megaproyectos y *accountability*

Las ciudades son las protagonistas de la globalización, se encuentran en el escenario mundial compitiendo entre sí por resultar más atractivas para inversionistas y consumidores. En esa contienda

por “vender” las ciudades, los gobiernos llevan a cabo –en coordinación con actores del sector privado- profundas transformaciones en su estructura urbana que suelen concretarse en la ejecución de megaproyectos urbanísticos que las doten de infraestructura moderna y también regeneren la imagen citadina hacia los ojos del mundo (Rondinelli, Johnson y Kasarda, 1998; Garza Villarreal, 2003; Kresl, 2007; Reese, 2009).

Un megaproyecto urbano es un conjunto de edificaciones, infraestructura, y equipamiento orientados a la ejecución de operaciones o actividades a nivel metropolitano, con capacidad de generar a gran escala impactos urbanísticos, económicos, sociales, ambientales, etc. en el conjunto de la estructura urbana de la cual formará parte (Olds, 1995; Hall, 2003). Un megaproyecto trasciende los instrumentos de planeación y financiamiento municipales, aunque físicamente esté asentado en el territorio de un municipio específico (Garza Villarreal 1998).

Estas grandes obras imponen cambios drásticos a la urbe, diferentes a la evolución gradual que se realiza a lo largo de años y décadas. Un megaproyecto puede asestar un golpe de timón en el proyecto de ciudad actual y futura, ampliando o reduciendo sus posibilidades no solo para competir en el mercado global, sino para resultar sustentable en todo sentido –político, económico, sociocultural, ambiental y tecnológico.

Detrás de un gran proyecto hay siempre, explícito o implícito, un plan o esquema global de ciudad (Borja y Castells, 2004:236). Por eso la realización de megaproyectos urbanísticos suele provocar la aparición de nuevos movimientos sociales, cuestionar los marcos legales sobre desarrollo urbano, redefinir oportunidades económicas, producir confrontaciones y conflictos entre actores, y ampliar escenarios políticos (Lungo y Smolka, 2005).

La investigación en torno a los megaproyectos es reciente; enfatiza no solo aspectos técnicos y de ingeniería sino que también se está desarrollando una perspectiva de análisis que estudia los grandes proyectos urbanos como complejos procesos sociales y políticos utilizando como variables analíticas conceptos como poder, desigualdad, racionalidad, discurso, legitimidad, conflicto, y derechos (Flyvbjerg, 2005; Crespo y Fernández, 2001; Moreno Sánchez, 2010; Hernández, 2008; Cuenya, 2009; Aledo Tur, 2006)

La participación de la comunidad es esencial para el éxito de los proyectos de modernización urbana orientados a fortalecer la competitividad de la ciudad. Esto implica crear incentivos para la participación en la toma de decisiones no solo de las empresas privadas, sino también de los grupos vecinales y de las organizaciones cívicas. Una cultura urbana que fomente la cooperación entre los sectores público, privado y cívico es crucial para lograr la competitividad en la economía global

(Rondinelli, Johnson y Kasarda, 1998). El gobierno juega un papel fundamental en movilizar recursos de todo tipo y lograr la cooperación, porque si se percibe que sólo sirve a los intereses de unos cuantos, los excluidos le retirarán su aval, habrá protestas, y los proyectos que se emprendan carecerán de legitimidad.

Para lograr la cooperación social en las acciones públicas, los gobiernos suelen recurrir en el discurso a la noción de democracia participativa, e implementan algunos mecanismos institucionalizados para impulsar el involucramiento de diferentes sectores de la sociedad en las políticas públicas. Los instrumentos más utilizados para formalizar la intervención de actores no gubernamentales en asuntos públicos son los consejos ciudadanos, que suelen estar presentes en los órganos del gobierno central, en organismos descentralizados y en fideicomisos y patronatos. Al examinar el diseño y funcionamiento de estos mecanismos, queda en evidencia que su funcionamiento y resultados pueden ser muy distintos a su finalidad original plasmada en leyes y planes de gobierno, además de servir poco como instrumentos de control de la acción estatal. Cunill (2006:116) señala que "la mera apertura de espacios a la participación ciudadana no garantiza que los sujetos tradicionalmente excluidos de la política accedan a ellos. En realidad, tales espacios tienden a ser ocupados por partidos políticos o por fuerzas sociales poderosas que ya disponen de acceso-aunque sea informal- a ellos".

A esta forma de dirección de la sociedad que incluye la participación de actores gubernamentales y extragubernamentales se la ha llamado gobernanza (Aguilar, 2006). Sin embargo, en diferentes vertientes de este enfoque es común restringir la participación a la articulación de intereses entre los implicados o *stakeholders* (Cunill, 2008) que poseen una hipotética igualdad en la capacidad de influir en las decisiones, impulsando así una democracia limitada al control gerencial que despoja a la participación de su carácter político y ciudadano, omite las profundas desigualdades que impiden el involucramiento de sectores afectados por las políticas e ignora que los derechos no pueden estar sujetos a transacciones.

En el campo de las políticas urbanas, Harvey (2008) observa que los nuevos sistemas de gobernanza impulsados por el modelo neoliberal que integran los intereses del Estado y de las empresas, han servido para orientar el proceso urbano implementado por la administración pública a favor del capital corporativo y de las clases dominantes, por lo que es fundamental un control democrático de la gestión urbana, ya que el control también tiende a privatizarse. Advierte que "el derecho a la ciudad está cayendo cada vez más en manos de intereses privados o cuasi privados", y en la actualidad "se encuentra demasiado restringido, en la mayoría de los casos, a una reducida elite política y económica que se halla en condiciones cada vez más de conformar las ciudades de acuerdo con sus propios

deseos" (37).

Ante este proceso privatizador de la ciudad que deja de considerarla el lugar donde se "espacializan" y ejercen los derechos ciudadanos para considerarla una mercancía y oportunidad de negocio para unos cuantos, emergen en muchas urbes del mundo movimientos sociales que intentan "remodelar la ciudad de acuerdo con una imagen diferente de la promovida por los promotores inmobiliarios respaldados por el capital financiero, el capital corporativo y un aparato de Estado cada vez más imbuido por una lógica estrictamente empresarial" (32).

Cuenya (2004) explica que esta Nueva Política Urbana se caracteriza por un fuerte apoyo estatal al capital privado para lograr la revitalización de la ciudad que ahora es vista como "negocio", y en que las decisiones sobre políticas urbanas se toman más allá de los límites del gobierno en una mezcla de intereses públicos y privados donde predomina la lógica empresarial.

Uno de los signos de las nuevas políticas urbanas es la puesta en marcha de grandes proyectos de renovación urbana con participación público-privada, que tienen como objetivos incrementar la competitividad de la ciudad, mejorar la calidad de vida y la gobernabilidad (Cuenya, 2000:52) Sin embargo, aun hace falta investigar si se han logrado estas metas.

Lungo (2002) señala que estos megaproyectos suelen "eludir la planificación oficial y las normativas existentes que se consideran como muy dependientes del debate público (democrático)", dando por resultado proyectos elitistas y excluyentes. Uno de los argumentos utilizados para evitar el debate público es la idea de que la participación genera conflicto, en lugar de reconocer que los conflictos son inherentes a los proyectos porque "involucran externalidades que producen una amplia gama de impactos ambientales, económicos, culturales y sociales, y porque la cuantificación de estos impactos y su distribución son muy complejas, difíciles de precisar y controvertibles" (Sabatini, Sepúlveda y Villarroel, 1996:17).

Ante la ausencia de mecanismos democráticos de participación para la toma de decisiones en torno a los megaproyectos urbanos, surgen movimientos sociales que impugnan el modelo de cooperación entre grupos de interés que se implementa desde el gobierno, y que refutan la imposición de una visión de sustentabilidad urbana que prioriza la rentabilidad a favor de unos pocos y desestima los derechos colectivos.

Cuando las acciones emprendidas por estos movimientos ciudadanos se orientan a exponer actos gubernamentales incorrectos, a aportar nuevos temas a la agenda pública y obligar a la rendición de cuentas de los funcionarios ante la sociedad, constituyen lo que Peruzzotti y Smulovitz (2002) llaman acciones de *accountability* societal.

La rendición de cuentas o *accountability* tiene dos dimensiones: la legal y la política. La dimensión legal busca garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. Algunos mecanismos que controlan el desempeño legal de los funcionarios son la separación de poderes, el reconocimiento positivo de derechos fundamentales y el sistema de pesos y contrapesos, que se activan cuando un funcionario actúa fuera o contra la ley. El marco legal que limita la actuación de funcionarios se encuentra en leyes, normas, reglamentos y procedimientos administrativos.

La *accountability* política se refiere a la "capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales se adecuen a sus preferencias" (Peruzzotti, 2006:248).

Para no perder especificidad y precisión conceptual, Olvera (2002) advierte que en el control social las acciones las llevan a cabo sujetos que no reclaman intereses sectoriales, o que en el proceso de reclamarlos, apelan a derechos reconocidos de aplicación general. Por tanto, quedan fuera de la definición las prácticas de lobby o cabildeo que realizan los grupos de interés, y toda negociación con fines privados.

Las acciones por el control social y la rendición de cuentas parten de la lucha por los derechos humanos (Isunza y Olvera, 2006), y éstos constituyen, en última instancia, la base para una rendición de cuentas de los poderes públicos (Thede, 2006).

Las acciones de *accountability* social pueden llegar a integrar a una amplia gama de actores –grupos civiles, asociaciones vecinales, académicos, artistas, periodistas, con diferente intensidad de involucramiento- que conforman una red crítica frente a las redes y comunidades de política pública dominantes (Ibarra, Martí y Gomá, 2002). Estas redes críticas actúan en el espacio de producción de las políticas públicas y construyen agendas sobre temas inéditos, lo que las diferencia de movimientos sociales tradicionales que se mantienen en la resistencia frente a una agenda impuesta desde el poder, sin elaborar estrategias dirigidas a influir en el campo de las políticas sino manteniéndose en un espacio cuasi paralelo alternativo.

El impacto que las redes críticas buscan tener sobre las políticas ocurre en tres dimensiones: simbólica, sustantiva y operativa (16-17). La simbólica se refiere a la conceptualización de lo que se ha de considerar problemas públicos y la elaboración de discursos que sustentan esa visión para conformar una agenda pública. La dimensión sustantiva se refiere a la formulación del contenido de las políticas que responden a los problemas públicos, incluso en el campo jurídico. La dimensión operativa hace referencia a la implementación y gestión de las políticas

Megaproyectos urbanos y áreas protegidas en Monterrey

Desde hace más de 20 años, en Monterrey y su área metropolitana se han realizado grandes proyectos urbanos, pero en los últimos años se han multiplicado. Al igual que en otras grandes urbes del mundo, Monterrey se encuentra ante el reto de convertirse en una ciudad competitiva para atraer inversiones. Para enfrentar este reto, el 15 de noviembre de 2004 se publica en el Periódico Oficial del Estado el decreto que establece el programa Regia Metrópoli para servir como marco regulatorio del área conurbada para la realización de una serie de proyectos encaminados a promover una imagen urbana del área metropolitana de Monterrey de calidad internacional. Este programa (www.nl.gob.mx/?P=apdu_regiametropoli y www.mtycic.com.mx/?p=equipamiento) se subdivide en seis líneas:

- Vialidades estratégicas.
- Sistema de parques en los cauces de ríos y vías del ferrocarril.
- Integración urbanística de las áreas centrales.
- Regeneración de cascos históricos.
- Consolidación de distritos estratégicos.
- Grandes equipamientos.

En el marco de este programa de transformación urbana se han emprendido grandes proyectos urbanísticos impulsados por el gobierno estatal –que en estos casos actúa como un gobierno metropolitano "de facto" (Garza Villarreal 1999)- con una participación preponderante del sector privado de los ramos de la construcción e inmobiliario. Dos de estos megaproyectos detonaron la conformación de un movimiento ciudadano en defensa de bienes y espacios públicos, por el respeto a la normatividad ambiental, y cuestionando la visión de competitividad y sustentabilidad predominantes. Estos proyectos son el Arco Vial Sureste y el nuevo Estadio de Futbol Monterrey, ambos afectan zonas o áreas que cuenta con una declaratoria de protección:

- Arco Vial Sureste-tunel afecta la Sierra Cerro de la Silla declarada área natural protegida mediante el decreto estatal del 21 de noviembre del 2000, y el Cerro de la Silla declarado área natural protegida en su modalidad de Monumento Natural por decreto federal del 26 de abril de 1991.
- Nuevo Estadio de Futbol Monterrey afecta el Gran Parque Ecológico La Pastora, declarado área natural protegida en la modalidad de parque urbano mediante decreto estatal el 27 de marzo de 2009.

La devastación de las sierras circundantes y de áreas arboladas del área metropolitana de Monterrey debido a la urbanización desordenada ha sido señalada como problema desde hace más de 20 años (García Ortega, 1988) y ha suscitado acciones de vecinos y ecologistas para reorientar o detener obras

que no se ajustan a las normas ambientales vigentes (Melé, 2001), pero es a partir del 2006 que se empieza a conformar un movimiento más amplio en el que participan no solo vecinos aledaños a las obras, sino también grupos civiles que normalmente trabajan agendas no directamente relacionadas con el medio ambiente, algunos académicos, ciudadanos sin experiencia anterior en este tipo de acciones colectivas, y medios de comunicación, conformando una red que asume una postura crítica ante estas megaobras.

El proyecto del Arco Vial Sureste consta de una carretera de 20 kilómetros y un túnel de 1.9 kilómetros que cruzaría el área natural protegida de la Sierra Cerro de la Silla y que conectaría el municipio de Juárez con la carretera nacional en el municipio de Santiago. Como parte del proyecto, se construirían más de 100 mil casas en las faldas de la sierra de ambos lados del túnel, en los municipios de Juárez, Cadereyta y Santiago.

El otro megaproyecto consiste en la construcción del Estadio de Futbol Monterrey, con capacidad para 50 mil personas, en terrenos del boque La Pastora, en el municipio conurbado de Guadalupe, junto al río La Silla, el único río vivo que queda en el área metropolitana. La Pastora es también el único bosque urbano en la ciudad.

Para dar sustento jurídico al proyecto del Arco Vial Sureste, se abrogó la Ley estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, emitida en 1989, y en su lugar se decretó y publicó en julio del 2005 la Ley Ambiental de Nuevo León. La ley de 1989 solamente contemplaba dos tipos de áreas naturales protegidas: las zonas sujetas a conservación ecológica –con estrictas medidas de protección- y los parques urbanos (artículo 97). En la nueva Ley Ambiental desapareció la denominada Zona Sujeta a Conservación Ecológica, y creó otras categorías: Reserva Natural Estatal; Parque Natural Estatal; Corredor Biológico Ripario; Santuario Biológico; Monumento Natural Estatal; y Parque Urbano, todas con una normatividad menos estricta para la conservación ecológica.

La Sierra Cerro de la Silla, por donde cruzaría el túnel de casi 2 kilómetros, había sido declarada en el 2000 área natural protegida estatal (ANPE) con el carácter de zona sujeta a conservación ecológica. El Programa de Manejo para esta área, elaborado y publicado en el 2002, no contempla la posibilidad de construir obras públicas en esta sierra.

Aun así, en el 2007, el gobierno estatal –a través de la Coordinación de Proyectos Estratégicos Urbanos- presentó al Congreso un decreto para declarar el proyecto del Arco Vial Sureste una obra de interés social y utilidad pública, además de autorizar el cobro del impuesto de mejoría específica a los poseedores de predios dentro del área de influencia de ese proyecto. El decreto fue aprobado en marzo de ese año, aunque el proyecto no formaba parte de los planes de desarrollo urbano vigentes. Meses

después, el gobierno estatal, a través del organismos descentralizado Parques y Vida Silvestre, cambia el Programa de Manejo de la Sierra Cerro de la Silla para categorizarla ahora como Reserva Natural Estatal con una zona de amortiguamiento especial donde se permite la construcción de obras públicas de interés social y utilidad pública –como el recién aprobado Arco Vial Sureste-.

De este modo, el gobierno estatal buscó dar coherencia al proyecto urbanístico en un área natural protegida y logró la aprobación de las evaluaciones de impacto ambiental por parte de la autoridad federal, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Sin embargo, con anterioridad, el gobierno estatal ya había iniciado trabajos de desmonte en la sierra, lo que originó denuncias ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).

Después de haber realizado las modificaciones al marco legal estatal sobre medio ambiente y a las normas sobre el manejo del área natural protegida, y luego de haber obtenido la aprobación del congreso local y de la Semarnat –a quienes presentó dos trazos distintos para la misma obra-, el gobierno estatal anunció oficialmente que llevaría a cabo el proyecto del Arco Vial Sureste. Ese mismo día, el 25 de julio del 2008, el gobernador dio a conocer también la integración de un Consejo Consultivo de Participación Ciudadana sobre Proyectos de Infraestructura Estratégica, como parte de la estructura de la Coordinación de Proyectos Estratégicos Urbanos, aunque ni en el Acuerdo que creó a esta unidad administrativa ni el organigrama correspondiente indican la existencia de un consejo ni sus atribuciones. Este cuerpo consultivo, que se instaló en el mes de septiembre se integró con 13 empresarios de los ramos inmobiliario, de la construcción, financiero, de comunicaciones, y de mercadotecnia; un representante del ITESM, otro de la UANL y otro más de la UDEM; y un actuario. Después del anuncio de la instalación del consejo, ya no se informó ni su funcionamiento ni los resultados de su trabajo.

A mediados del 2008, un estudio técnico realizado por grupos ambientalistas mostró que el gobierno estatal había presentado dos trazos distintos de la carretera y el túnel en la sierra, para lograr la aprobación del congreso local y después de la Semarnat, lo cual generaba incertidumbre sobre la ubicación real del proyecto, su costo y la aplicación del impuesto de mejoría específica que serviría para financiar la obra. Sobre la base de este estudio técnico, en diciembre del 2008, la mayoría del PAN en el congreso local abrogó el decreto que autorizaba el Arco Vial Sureste. Esta abrogación provocó un litigio entre el Ejecutivo y el Legislativo que llegó a la Suprema Corte de Justicia, pero el poder judicial rechazó el caso. Mientras seguía la polémica, la Profepa clausuró los trabajos que se realizaban en la sierra, meses después vencieron los permisos, y el megaproyecto quedó detenido. Para reactivarlo, el gobierno estatal tendría que reponer los trámites.

En el caso del Estadio de Futbol Monterrey, el proyecto fue anunciado en septiembre del 2008 por el entonces gobernador del estado. La obra se construirá en terrenos del bosque La Pastora, el proyecto sería realizado por el Grupo Femsa -Fomento Económico Mexicano- a través de su filial Desarrollo Deportivo y Comercial. Para ello, el gobierno estatal pediría la aprobación del congreso para otorgar en comodato por 60 años 25 hectáreas de terreno -esto a pesar de que la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León señala que no se puede exceder el término de una concesión más de 30 años sin previa autorización del congreso siempre que resulte financieramente viable-. Al término de los 60 años los terrenos y el inmueble volverían a ser propiedad estatal. El costo aproximado de la obra es de 2 mil millones de pesos que serán aportados por Femsa, empresa que también es la propietaria del equipo de futbol Rayados de Monterrey.

Poco antes de anunciar la construcción del estadio, el gobernador dio a conocer que preparaba un decreto para catalogar como área natural protegida en la categoría de parque urbano una parte del bosque La Pastora, junto al estadio. Además, anunció que el presidente del Grupo Femsa presidiría el patronato que impulsará el Nuevo Parque Ecológico La Pastora. Este decreto se publicó en marzo del 2009, y deja fuera del área protegida los terrenos donde se ubicaría el estadio, aunque forman parte del mismo ecosistema.

Durante los meses siguientes, aun si haberse realizado los trámites del comodato ni las evaluaciones de impacto ambiental, la empresa inició trabajos en el predio, lo que provocó denuncias ante la Profepa. Ante los cuestionamientos de algunos diputados, la empresa suspendió los trámites ante las autoridades ambientales y ante el congreso local.

Luego del proceso electoral de julio del 2009, y de que entró en funciones el nuevo gobierno estatal –de extracción priísta como el del periodo anterior-, la empresa reanudó las negociaciones en el congreso. Luego de realizar una encuesta y una consulta popular que recibieron críticas en los medios sobre su carácter representativo, los diputados aprobaron el 1 de abril de 2010 el decreto que otorga en comodato 25 hectáreas a la empresa Desarrollo Deportivo y Comercial, S. A. de C. V., filial del Grupo Femsa, para la construcción del estadio.

Meses después, el 1 y 2 de julio, el huracán Alex entró al noreste del territorio mexicano y causó la destrucción amplia de infraestructura urbana en varios estados y ciudades, entre ellas el area metropolitana de Monterrey. El río Santa Catarina se salió de su cauce en algunos tramos, y el río La Silla, que cruza La Pastora, también arrasó con las construcciones cercanas a sus orillas. Medios de comunicación publicaron fotografías que mostraban que el agua del rió La Silla también causó afectaciones en el predio donde se ubicaría el estadio. Un mes después, el gobierno estatal, a través de

la Secretaría de Obras Públicas, solicitó al Grupo Femsa un estudio técnico para determinar si es factible o no construir el estadio en La Pastora. Días después, esa Secretaría asignó la realización del estudio a la empresa Consorcio Constructivo y Proyectos, la cual obtuvo el contrato de un millón 565 mil pesos para medir los caudales máximos que puede alcanzar el río La Silla. Aunque estos estudios técnicos apenas comenzaban, el gobierno estatal entregó el título de concesión al presidente del Grupo Femsa el 6 de agosto de 2010. Con este contrato en su poder, la empresa puede iniciar los trámites para obtener los permisos de las autoridades federales de medio ambiente y del municipio de Guadalupe.

La participación institucionalizada en lo megaproyectos

En la administración estatal 2004-2009, que impulsó los dos megaproyectos que se describieron en el apartado anterior, también se promovieron los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en la gestión pública.

En dicho periodo se crearon 38 consejos de participación ciudadana en diversos organismos, tanto en dependencias centrales como en entidades descentralizadas y fideicomisos (Villarreal, 2010).

La creación de estas instancias en el 2004 se hizo para cumplir con uno de los objetivos estratégicos del Plan Estatal Estatal de Desarrollo 2004-2009 en el sentido de estimular "la participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas", con el fin de pasar de la democracia electoral a la democracia participativa y eficiente, enriquecer las tareas de gobierno, incorporar la visión de la sociedad civil en las decisiones públicas, sumar la energía de los ciudadanos y sus organizaciones y la del gobierno.

Un análisis del diseño de estos consejos mostró lo siguiente:

Aunque la ley señala que son representativos de la sociedad civil, esto no ocurre así, pues en 34 de ellos su integración es discrecional, el titular del Ejecutivo es quien designa qué personas concretas lo conformarán, sin que previamente se establezcan criterios para su selección.

Son consejos consultivos, para emitir opinión, brindar asesoría, pero no tienen autoridad para definir el rumbo de las políticas públicas, esto es competencia de los funcionarios de cada organismo.

Las sesiones de estos consejos no eran obligatoriamente públicas, y las actas de las sesiones –en caso de existir- tampoco se encuentran a disposición inmediata de cualquier ciudadano, salvo unas cuantas actas de seis de estos consejos que están en el sitio de transparencia del gobierno estatal..

En el caso de las políticas urbanas, Tapia (2009:63) señala que el Consejo de Participación Ciudadana para el Desarrollo Urbano estaba integrado por 16 ciudadanos: cuatro eran directores de empresas inmobiliarias y constructores; cinco eran presidentes o integrantes de consejos de administración de colegios, cámaras o agrupaciones relacionadas con la actividad; uno acudía como representante del

ITESM, otro de la UANL y otro del COLEF; el Colegio de Abogados tenía un representante, otro era director de un banco, también estaba un notario público y el director del INAH en Nuevo León. Los demás habitantes del espacio urbano, no estaban representados en ese consejo: colonos, usuarios de espacios públicos, mujeres, indígenas, niños y adultos mayores. Este Consejo Ciudadano para el Desarrollo Urbano no fue tomado en cuenta en la gestión del proyecto Arco Vial Sureste.

En el caso de la Agencia para la Protección del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el consejo ciudadano se extinguió ante la falta de atención de las autoridades a las recomendaciones que emitían (64).

Para el caso de los megaproyectos que nos ocupan en este análisis, ninguno de los consejos implementados tenía competencia para intervenir, ya que estos proyectos no eran impulsados por el órgano gubernamental encargado de las cuestiones urbanas –Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano-, sino que el titular del Ejecutivo creó mediante un Acuerdo una unidad administrativa dependiente directamente de la oficina del gobernador para hacerse cargo de los grandes proyectos, esta unidad se llamó Coordinación de Proyectos Estratégicos Urbanos -13 de diciembre 2006-, y luego cambió de nombre a Coordinación de Proyectos de Infraestructura Estratégica -13 de agosto 2008-, y ya en esa fecha esta unidad administrativa llevaba a cabo la gestión de varios megaproyectos, entre ellos, el del Arco Vial Sureste y el del Estadio de Futbol Monterrey. Pero, luego del proceso electoral del 2009 y la entrada de la nueva administración estatal –también del PRI- esta Coordinación fue disuelta y sus atribuciones fueron asumidas por la Secretaría de Obras Púbicas.

Para el caso del Arco Vial, en mayo de 2007, después de haber realizado las modificaciones a la legislación ambiental estatal para adecuarla a la realización de megaobras urbanísticas, la Coordinación instaló sin convocatoria pública previa el Consejo Ciudadano para el Arco Vial Sureste, integrado por autoridades, vecinos y profesionistas en el tema de la ecología, para supervisar y vigilar el proceso de realización de la obra, que aun no era anunciada oficialmente. Sin embargo, luego de su instalación, no se informó nada más sobre este consejo.

Dos años después de la creación de la Coordinación y una vez que ya se habían hecho los trámites para adecuar la legislación al megaproyecto del Arco Vial Sureste, y ya se había hecho el anuncio oficial de la construcción del estadio en La Pastora, en octubre de 2008 se instaló el Consejo Consultivo de Participación Ciudadana de esta unidad administrativa. Como se indicó en el apartado anterior, no se encontró en el sitio del gobierno estatal información sobre el funcionamiento y resultados de este consejo integrado por empresarios. Por tanto, no es posible señalar la influencia que en la agenda pública tuvo este consejo como tal, aunque en general los empresarios sí participaron en la negociación

previa de los megaproyectos.

La gestión del Arco Vial Sureste incluyó la reforma de leyes y normas para adecuarlas a los requerimientos del proyecto urbanístico. En el 2005 se abrogó la Ley estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que solamente contemplaba dos tipos de áreas naturales protegidas: las zonas sujetas a conservación ecológica –como es el caso de la Sierra Cerro de la Silla- y los parques urbanos (artículo 97). En su lugar se aprobó la Ley Ambiental de Nuevo León que desaparece las zonas sujetas a conservación ecológica, para establecer seis categorías: Reserva Natural Estatal; Parque Natural Estatal; Corredor Biológico Ripario; Santuario Biológico; Monumento Natural Estatal; y Parque Urbano.

El órgano que tiene la atribución de administrar el Sistema Estatal de Áreas Naturales Protegidas es Parques y Vida Silvestre, que inicialmente era un fideicomiso y, a partir del 2006, se convirtió en organismo descentralizado de participación ciudadana, con un consejo ciudadano. Este consejo realizó en el 2007 la modificación del Plan de Manejo de la ANPE Sierra Cerro de la Silla cambiándola de la categoría de Zona Sujeta a Conservación Ecológica a la de Reserva Natural Estatal con una normatividad menos estricta que permite la construcción de obras de interés social y utilidad pública. Este cambio al Plan se realizó sin estudios previos y solamente con el respaldo de seis opiniones recabadas en 11 días de consulta. Los organismos que emitieron una opinión favorable a esta reforma fueron las facultades de Ciencias Biológicas y de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), la Secretaría General de Gobierno y la Agencia de Protección al Ambiente, así como el Colegio de Biólogos; aunque se había señalado también a la delegación de la Semarnat, la delegada de este organismo negó haber apoyado el cambio en el Plan de Manejo del Área Natural Protegida. Los habitantes de las comunidades de la sierra no fueron consultados ni tampoco los grupos ecologistas.

En el caso del Estadio de Futbol Monterrey, el congreso llevó a cabo un sondeo -febrero 2010- y también una consulta popular –marzo 2010- pero sin carácter representativo. Además, ambos procedimientos pretendían recabar opiniones sobre un proyecto que ya había sido elaborado por el gobierno y la empresa, solo para conocer el porcentaje de la población que lo aceptaba así como está, no para incluir cambios en la propuesta.

Luego de revisar de manera sintética la gestión de estos dos megaproyectos queda evidenciado que fueron desarrollados con la participación de funcionarios, expertos y empresarios, pero sin el involucramiento de los ciudadanos y sus organizaciones.

Ni los consejos ciudadanos institucionalizados en el gobierno estatal ni los mecanismos formales de consulta tuvieron injerencia en los proyectos, y menos aun en la propuesta de temas para la agenda

pública.

Un comportamiento distinto tuvo, en el ámbito federal, el Consejo Consultivo Ciudadano para el Desarrollo Sustentable núcleo Nuevo León, que es uno de los 32 órganos de participación ciudadana que operan en las entidades federativas del país y que asesoran a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Este consejo, integrado en el 2008, analizó el proyecto del Arco Vial Sureste y en noviembre del mismo año entregó a la Semarnat una recomendación donde solicitaron la revocación del permiso para cambio de uso de suelo para esa megaobra. Meses antes, en mayo de ese año, este mismo consejo emitió un comunicado denunciando las agresiones sufridas por activistas y por habitantes de las comunidades serranas que se oponían al proyecto.

Con respecto al Estadio de Futbol Monterrey, el Consejo Consultivo Ciudadano de la Semarnat dio a conocer un comunicado a finales de julio del 2010 en el que indican que ubicar esa megaobra en La Pastora no es sustentable, ya que la cimentación profunda acabaría con los mantos freáticos cercanos al río La Silla; además, señalaron que el paso del huracán "Alex" confirmó que el terreno donde se pretende construir el estadio presta servicios ambientales importantes en la zona del área natural protegida como es la filtración de las lluvias para evitar inundaciones en las colonias aledañas.

Este consejo de la Semarnat contribuyó a llamar la atención sobre los siguientes asuntos:

- Su existencia como consejo consultivo ciudadano, que analiza casos y emite su postura públicamente aunque se trate de un posicionamiento distinto u opuesto al adoptado por la Secretaría.
- Cuestionar la actuación de la Semarnat en la aprobación de manifestaciones de impacto ambiental para obras dentro de áreas naturales protegidas.
- Explicitar en qué consisten algunos de los servicios ambientales que prestan las áreas naturales protegidas, con lo que se explican las razones para impedir urbanizaciones que acaben con estos beneficios.

La *accountability* social en los megaproyectos urbanos

Los dos megaproyectos urbanísticos descritos más arriba detonaron la conformación de un movimiento social en defensa de bienes y espacios públicos, por el respeto a la normatividad ambiental, cuestionando la visión de competitividad y sustentabilidad predominantes. En este movimiento han participado con diferentes grados de intensidad grupos ambientalistas; organizaciones civiles dedicadas a derechos humanos, educación cívica, promoción de la democracia; sindicatos; asociaciones vecinales; estudiantes, académicos, y personas sin pertenencia a organización alguna. También algunos medios de comunicación -*La Quincena* y *Los Tubos*- han asumido una postura crítica ante los

proyectos y han dado espacio y voz a los activistas. Entre las agrupaciones que se han involucrado en algunas de las movilizaciones figuran Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, Movimiento Ambientalista Ciudadano, Asociación de Vecinos de La Tinaja, Kasa Comunitaria, Comité Pro Bienestar Ecológico, Asamblea Nacional de Adultos Mayores, Generactivo, Pueblo Bicicletero, Grupo local de Greenpeace, Alianza de Usuarios de Servicios Públicos, Asociación Nacional de Abogados Democráticos, Ciencia Conciencia, Kasa de la Luna, Ciudadanos Unidos de Santa Catarina, Comerciantes de la Asociación Angel, Comida no bombas, Comité de Resistencia Civil, Mujeres de la Esperanza, Desarrollo Conciencia, Frente Sindical Campesino Indígena, Reforestación Extrema, Sindicato de Telefonistas, Unión Bracero Proa, Unión de Porcicultores del Arroyo El Obispo, Vecinos de la Huasteca, Red Ciudadana Alternativa, Derecho Humanos Solidaridad Popular, Federación Libertad de un Pueblo, y otros más.

Las acciones emprendidas por este movimiento constituyen expresión del control social de la acción estatal en las dimensiones legal y política, utilizando herramientas convencionales y no convencionales.

Como se trata de casos sucesivos que en algunas etapas ocurrieron simultáneamente, resulta evidente la capacidad de respuesta y de seguimiento y monitoreo por parte de los grupos ciudadanos. Además, la simultaneidad de los megaproyectos permitió al movimiento ciudadano proponer y construir una visión abarcadora de la problemática urbano-ambiental, y no solo reaccionar separadamente en cada caso.

Las acciones de ambientalistas para reorientar o detener obras que no se ajustan a las normas vigentes no es nueva, hay referencias periodísticas e investigaciones (Melé, 2001) que mencionan a grupos ecologistas desde los años 80 en Monterrey. La novedad en los casos abordados en esta ponencia es la capacidad que ahora tienen de generar una movilización que, aunque no es masiva, sí rebasa al grupo nuclear que inicia las acciones de *accountability*. Los grupos ciudadanos hicieron uso del internet para difundir sus posturas, hacer denuncias públicas y convocar a sus eventos mediante correos electrónicos, redes sociales como *facebook*, *blogs;* publicaron videos en sitios como *You Tube*. Algunos activistas también tienen espacios de opinión fijos en medios impresos y en periódicos digitales.

El movimiento ambientalista que actuó para controlar la gestión de estas dos megaobras urbanísticas surge con anterioridad a estos casos, con motivo de otro proyecto que al inicio de este periodo de análisis se pretendía llevar a cabo en otra área natural protegida. Se trata de Valle de Reyes, un proyecto privado que consistía en urbanizar y construir un campo de golf en una zona conocida como La Huasteca dentro del Parque Nacional Cumbres de Monterrey, área natural protegida de carácter federal que toca parte del área metropolitana de Monterrey, y que ha sido declarada reserva de la biósfera y

Patrimonio Natural de la Humanidad por la Unesco.

El proyecto Valle de Reyes se encuentra detenido desde el 2009, luego de litigios ante tribunales y movilizaciones sociales iniciadas a mediados de los años 90. A partir del 2006, se incrementa el activismo en torno a este proyecto conformándose un movimiento en el que participaron tanto ciudadanos en lo individual como grupos civiles ya existentes, y como colectivos adoptaron diversos nombres: Comité Pro Defensa de la Huasteca, Frente en Protección de la Huasteca, y Movimiento Ciudadano Todos Somos La Huasteca.

Aunque no abordamos este caso en esta ponencia, cabe señalar que el activismo en torno a Valle de Reyes ocurrió antes y también de manera simultánea a las acciones emprendidas sobre los casos del Arco Vial Sureste y el Estadio de Futbol Monterrey, sobre todo en los años 2007 y 2008. De las movilizaciones combinadas en rechazo a estos megaproyectos se conforma el Movimiento Ambientalista Ciudadano. Sin embargo, cuando se trata de acciones relacionadas con un proyecto específico a las que se suman otras personas y grupos civiles distintos entonces adoptan un nombre diferente para el nuevo colectivo movilizado. Así, para el caso del Arco Vial Sureste el movimiento se llama Movimiento Ciudadano en Defensa de la Sierra Cerro de la Silla, y para el caso del estadio se trata del Colectivo Ciudadano en Defensa del Bosque La Pastora.

A continuación presentamos una descripción de las acciones de *accountability* social que ganaron visibilidad en los medios masivos de comunicación, incluyendo el internet, distinguiendo las acciones basadas en la utilización de las herramientas jurídicas disponibles de las movilizaciones de carácter político y simbólico.

1. Acciones en la dimensión legal:

a) Amparo:

- Ante la ausencia de consulta pública por parte de la Semarnat al aprobar la manifestación de impacto ambiental presentada por el gobierno estatal para el Arco Vial Sureste en la Sierra Cerro de la Silla (enero 2008).
- Contra la publicación del Programa de Manejo de la Reserva Natural Estatal Sierra Cerro de la Silla porque no se cumplió con el proceso completo que marca la Ley, específicamente la publicación de un Acuerdo de recategorización del área natural protegida para que dejara de ser considerada Zona Sujeta a Conservación Ecológica y se le categorizara como Reserva Natural Estatal, con una normatividad más relajada (noviembre 2008).
- Luego de la aprobación del comodato para construir el estadio en La Pastora, vecinos se amparan para impedir la megaobra por el daño ambiental que provocaría. Argumentan que se viola el

artículo 4 de la Constitución, que habla del derecho que tienen los ciudadanos de vivir en un ambiente de salud y bienestar, y la Declaración de Johannesburgo firmada por México en 2002, que promueve la preservación ecológica. En agosto 2010 seguía pendiente la resolución de este amparo (abril 2010).

b) Denuncia popular ante la Profepa:

- Ante los desmontes realizados sin autorización para el Arco Vial Sureste (septiembre 2008).
- Ante los trabajos realizados en La Pastora sin permiso, para la construcción del estadio (septiembre 2008).

En ambos casos, la Profepa procede a suspender los trabajos.

c) Denuncia penal ante el Ministerio Público:

- Campesinos que viven en comunidades de la Sierra Cerro de la Silla y que se oponen al Arco Vial Sureste presentan denuncia por el robo de ganado y las amenazas recibidas por parte de policías del municipio de Juárez y de otras personas enviadas por uno de los propietarios de predios beneficiados con el proyecto (febrero 2008).
- Por delitos ambientales en contra del gobernador, del presidente del Grupo Femsa y del presidente del club de futbol Rayados, debido a la realización de desmontes en La Pastora cuando todavía no estaba autorizado el comodato ni los estudios de impacto ambiental (septiembre 2008).
- Por amenazas recibidas vía correo electrónico, en las que se exige a los activistas cesar la lucha legal contra el estadio (mayo 2010).

d) Solicitud e información pública

- A la Coordinación de Proyectos de Infraestructura Estratégica para conocer los estudios técnicos realizados por el gobierno estatal para realizar el Arco Vial Sureste. La información fue negada. Ante la denuncia publicada en un medio de comunicación, la autoridad entrega la documentación (octubre 2008).
- Al congreso local para conocer el expediente completo entregado por el Grupo Femsa para obtener el comodato de terrenos en La Pastora y construir el estadio (febrero 2010). El congreso niega la información. Ante la interposición de una queja en la Comisión Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ésta ordena al congreso proporcionar la información solicitada.

e) Petición al congreso

- Entrega de una petición al congreso local para que abrogue el decreto que autorizó el Arco Vial Sureste como obra de interés social y utilidad pública. Se fundamenta la solicitud con estudios técnicos realizados por activistas expertos en materia ambiental, y que demuestran que el gobierno

estatal utilizó dos trazos diferentes para tramitar las aprobaciones del proyecto primero en el congreso –marzo 2007- y luego ante la Semarnat –mayo 2008-. Esta petición y los estudios técnicos son retomados por legisladores de PAN y en diciembre del 2008 se abroga el decreto, dejando sin fundamento jurídico al proyecto, pues se queda sin sustento la aplicación del impuesto por mejoría específica ante la incertidumbre del trazo de la obra. Aunque el gobernador veta la abrogación, es un hecho que con esto se detiene el avance de Arco Vial Sureste, porque queda evidenciada la confusión respecto a su real ubicación geográfica (julio 2008).

- Para que los diputados analicen el impacto que provocaría la instalación del estadio junto al área natural protegida del bosque La Pastora; también piden a los legisladores asumir la defensa del ecosistema de esa zona en su totalidad, porque destinar 25 hectáreas para el estadio afectará al resto del área natural (enero2010).
- Para que los legisladores nieguen otorgar en comodato terrenos de La Pastora para el estadio, con el argumento de que se trata de un proyecto que atenta contra el medio ambiente (marzo 2010).

2. Acciones en la dimensión político-simbólica:

a) Manifestaciones frente al congreso local para expresar el rechazo a los dos megaproyecto por atentar contra el medio ambiente, así como están planteados.
b) Jornadas Ciudadanas en Defensa del Cerro de La Silla –julio 2008- que incluyeron las siguientes actividades: marcha desde la localidad de Los Cristales –en la sierra de La Silla- hacia el Congreso local donde entregaron una solicitud para que los diputados invaliden el decreto que avalaba el Arco Vial sureste como obra de utilidad pública; campamento de dos días -en la Explanada de los Héroes –frente al Palacio de Gobierno- con actividades culturales y recreativas con el tema del cerro de La Silla, oración ecuménica; marcha con antorchas por el centro de Monterrey.
c) Festival del Día de la Tierra (2008, 2009 y 2010), con talleres, eventos artísticos y recreativos en diferentes plazas públicas de la ciudad.
d) Publicación de artículos de análisis y opinión firmados por activistas en distintos medios de comunicación: *El Norte, Reporte Índigo, 15 Diario, Somos Uno Radio*, entre otros.
e) Uso de internet, correo electrónico, creación de sitios y *blogs* especiales, redes sociales, utilización de herramientas de firma de peticiones en línea, dedicados a las movilizaciones en torno a los megaproyectos, explicar el posicionamiento del movimiento, denunciar irregularidades, lanzar invitaciones abiertas a la comunidad a participar en las actividades.
f) Envío de cartas:

- Invitación a la ciudadanía para enviar cartas al Grupo Femsa y a la cervecera holandesa Heineken para expresarles su sentir acerca del proyecto de construir el estadio en La Pastora –Heineken compró la División Cerveza del Grupo Femsa en los primeros meses del 2010.
- Invitación abierta a la sociedad para escribir a los diputados locales "demándales que se pongan a trabajar y que antepongan el bien público antes que el privado".
- Invitación para que los ciudadanos envíen cartas a los integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano del congreso exigiendo que abran la discusión del estadio a toda la ciudadanía y que entreguen toda la información sobre el tema que tienen en su poder.
- Nueva invitación para enviar cartas al Grupo Femsa, a Heineken, al gobernador y al congreso local para expresar que sí se está de acuerdo con el estadio pero ubicado en un lugar distinto a La Pastora. Se propuso incluir en las cartas las siguientes ideas: "Rechazo enérgicamente que se exploten recursos públicos para beneficio privado. Rechazo que el gobierno de Nuevo León se comporte como agente inmobiliario o como gestor de negocios privados. Rechazo que el congreso de Nuevo León ceda en comodato un espacio público a la empresa Femsa".
- Invitación abierta a la ciudadanía para acudir al Palacio Legislativo el 31 de marzo de 2010 a monitorear a los diputados que estaban discutiendo el decreto que entregaría en comodato terrenos de La Pastora al Grupo Femsa para construir el estadio.

g) Elaboración de logo de campaña "Sí al estadio, pero en otro lado", utilizado en internet, en mantas, playeras y calcomanías.

h) Realización de pintas en bardas cercanas a La Pastora para expresar el repudio al proyecto del estadio.

i) Difusión de la canción "La ambición tan necia", creada por el cantautor local Pedro Morales, en torno a la defensa del bosque La Pastora. La canción ha sido difundida por internet, en eventos artísticos y en manifestaciones.

j) Evento "Por amor a La Pastora", realizado el 14 de febrero 2010, en el que cerca de 400 personas formaron una cadena humana rodeando parte del perímetro del bosque, y luego realizaron una caminata hacia el interior del predio para conocer el sitio exacto donde se pretende construir el estadio. En la convocatoria al evento se expresaba: "Ya no podemos pasar la bolita a otra generación. Comprometámonos a heredar a quienes vengan toda La Pastora. Defendamos los espacios que crean ciudadanía. Nosotros también queremos un estadio, pero estamos convencidos de que un espacio público con vocación ecológica no debe ser su ubicación".

k) Evento “Vamos a Femsa”, el 13 de marzo, en el que cerca de 100 personas realizaron una caminata y manifestación en el exterior de las oficinas corporativas del Grupo Femsa, y entregaron una carta solicitando que reconsiderara la ubicación del estadio en otro lugar donde no afectara la medio ambiente. En la convocatoria al evento se expresaba: “Vamos a las oficinas de Femsa a recordarle a la empresa el respeto que debe a la comunidad que la hizo crecer. Entregaremos una carta en la que instamos al corporativo a que mude el proyecto del Estadio a otra locación. Una empresa socialmente responsable no condiciona su contribución para beneficiar a la comunidad. Si rehabilitar el parque es su propósito, que haga un donativo o rehabilite la totalidad del parque sin afectar su vocación ambiental”. Por su parte, la empresa contrató un notario público para que se integrara en la caminata y diera fe de los hechos. Ningún empleado de Femsa recibió la carta, por lo que fue entregada a los guardias privados, que devolvieron una copia con sello. Después de esta acción, el presidente del Grupo Femsa se refirió ante los medios de comunicación a los opositores al proyecto como “minorías ruidosas” y “minorías gritonas” y aseguró que una “mayoría silenciosa” quería que el estadio se construyera en La Pastora.
l) Monitoreo de la reunión de la Comisión de Desarrollo Urbano –que se efectuó a puerta cerrada- y de la sesión del pleno del congreso que aprobó el decreto del comodato.
m) Boicot a las marcas de cerveza del Grupo Femsa y Heineken; también se sumó al boicot en Holanda el Partido por los Animales -*Partij voor De Dieren*- que lanzó una campaña contra la irresponsabilidad social de Femsa-Heineken al insistir en construir un estadio de futbol en un espacio público y área verde afectando los ecosistemas allí presentes. El partido holandés difundió su postura en su sitio de internet (http://www.partijvoordedieren.nl/recent/news/i/4574).

Accountability, espacio y agenda públicos

Luego de revisar las acciones emprendidas por los participantes en el movimiento ambientalista, desde el caso Valle de Reyes hasta el del Estadio de Futbol, es posible observar una mayor organización y estructuración de actividades, uso más intenso de herramientas simbólicas, y la obtención de asesoría jurídica para los recursos legales. Además, se evidencia una sistematización de las experiencias anteriores para entender la vinculación de los casos en una misma orientación de política pública urbana, y construir un discurso alternativo que cuestiona la definición de lo público que se implanta desde el poder –político y económico-, y que llama la atención sobre el destino de la ciudad y sus áreas naturales como el lugar donde se ejercen los derechos sociales, culturales, económicos y políticos.

Las acciones de *accountability* que emplearon herramientas jurídicas existentes mostraron mayor eficacia en el caso del Arco Vial Sureste, ya que el estudio técnico de los ambientalistas que mostró un

doble trazo para la misma obra sirvió como uno de los argumentos utilizados por el congreso para abrogar la aprobación que ya habían dado al proyecto. En cuanto al Estadio de Futbol Monterrey, aún falta la resolución de amparos. Un elemento que diferencia estas dos megaobras es el rol jugado por el sector empresarial, que más adelante analizaremos.

Las movilizaciones de carácter político-simbólico mostraron su efectividad para llamar la atención de medios de comunicación, dar a conocer las irregularidades detectadas en la gestión de los megaproyectos, involucrar a más personas en diferentes tipos de acciones –desde manifestaciones hasta el envío de cartas y correos electrónicos-, difundir las acciones legales emprendidas para que más ciudadanos vigilen su resolución, y llevar a un público más amplio la discusión social sobre los planes urbanísticos y sus implicaciones.

En el caso de estos dos megaproyectos, las acciones de *accountability* social revelaron una gestión pública poco apegada a su finalidad de generar bienes y valor público; también evidenciaron que los controles intraestatales (entre poderes, mecanismos de transparencia y acceso a la información) no actúan de forma automática, requieren del impulso de las denuncias ciudadanas.

Las movilizaciones en torno a estas megaobras no son en contra de su realización, sino del proyecto presentado por el gobierno para llevarlas a cabo. Para ambos casos, los ciudadanos dieron a conocer sus propuestas alternas. En cuanto al Arco Vial Sureste, el Movimiento Ciudadano en Defensa de la Sierra Cerro de la Silla planteó:

- Cambiar el trazo de la carretera eliminando el cruce por el área natural protegida y utilizando vialidades ya existentes y de menor impacto ambiental.
- Reformar la Ley Ambiental para que se restablezca la tipología de áreas naturales protegidas existente en la anterior Ley Estatal de Equilibrio Ecológico, y descartar los cambios hechos en el 2005 que exponen a las áreas naturales protegidas estatales a la urbanización.

Para el Estadio de Futbol Monterrey:

- Construir el estadio en una ubicación que no afecte áreas naturales protegidas y con un menor impacto ambiental.
- Ampliar la zona dentro del área natural protegida Nuevo Parque Ecológico La Pastora para que incluya el bosque completo y el río La Silla, por tratarse de un solo ecosistema integral.

Además de los asuntos directamente relacionados a la gestión de los megaproyectos específicos, el movimiento ciudadano generado en torno a ellos puso sobre la mesa otros temas:

- La necesidad y urgencia de diseñar e implementar mecanismos que garanticen el ejercicio y defensa de los derechos colectivos y difusos como son los relacionados con el medio ambiente, con

los bienes públicos, y con la participación en las decisiones colectivas. El ejercicio de estos derechos lo muestran con las mismas acciones legales y simbólicas emprendidas, con la apropiación de espacios públicos para manifestarse de forma incluso festiva, con la invitación abierta a acercarse a los legisladores para exigir diálogo abierto sobre los megaproyectos.

- La redefinición del contrato representativo al salir de la pasividad e invitar a otros a también tomar un papel activo ante el Legislativo y Ejecutivo y exigir justificación de sus acciones y apego a la legalidad. Ejemplos de esta nueva actitud ciudadana ante sus representantes se evidencia en el monitoreo y vigilancia de la actuación de los legisladores en el caso del estadio, y al presentar argumentos y convencer a una parte de los diputados –del PAN- de la necesidad de abrogar el decreto que consideraba el Arco Vial Sureste una obra de interés social y utilidad pública.
- La ausencia de mecanismos de rendición de cuentas que impliquen sanciones. Aunque constaten que las decisiones tomadas por los actores gobernantes no están encaminadas al bien público sino a favorecer intereses privados, los activistas denuncian la falta de mecanismos mediante los cuales los ciudadanos puedan sancionar a sus representantes. Señalan que hace falta la revocación de mandato y la remoción de funcionarios.
- El debate sobre la sustentabilidad y el proyecto de ciudad. El movimiento ciudadano cuestiona la intención de continuar construyendo una ciudad depredadora de los recursos naturales, que privilegia la competitividad económica a costa de la sustentabilidad a largo plazo.
- Cuestionan los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana cuando son utilizados de forma discrecional para legitimar decisiones ya tomadas, y no permiten deliberar acerca de los proyectos y sus impactos.

El sector empresarial y la *accountability* social

En el periodo 2004-2009, la gestión de los megaproyectos correspondió a la Corporación de Proyectos de Infraestructura Urbana, que luego cambió de nombre a Corporación de Proyectos de Infraestructura Estratégica. Este organismo se creó como unidad administrativa dependiente del Ejecutivo en el 2006, sin considerar en su estructura la implementación de algún consejo consultivo. Sin embargo, en el 2008, una vez que gobierno y empresarios ya habían negociado los megaproyectos del Arco Vial Sureste y el Estadio de Futbol Monterrey, se da a conocer la integración de un consejo que se llama de participación ciudadana, aunque no hubo una convocatoria pública previa. Este consejo, integrado mayoritariamente por empresarios y algunos académicos, constituyó el espacio formal de participación del sector privado en los megaproyectos. No hay información publicada acerca de cómo se llevaron a cabo las deliberaciones y acuerdos en este consejo de grupos de interés.

Los grupos ambientalistas crean sus propios mecanismos de participación alterna, utilizando los espacios públicos, físicos y virtuales, para evidenciar la exclusión del resto de la sociedad en las negociaciones sobre políticas urbanas, instar a la conservación de los recursos naturales y la ampliación de los espacios públicos, y priorizar una visión integral de la sustentabilidad en el desarrollo urbano.

Un aspecto que le da un matiz diferente a los dos megaproyectos que revisamos es el involucramiento, en el caso del estadio, de uno de los grupos empresariales más importantes de Monterrey, el Grupo Femsa, cuyo origen se remonta a 1890 con la fundación de la Cervecería Cuauhtémoc por empresarios que por décadas han sido considerados un grupo poderoso e influyente en el país (Nuncio, 1982; Sánchez Munguía, 2007; Vellinga, 1989). Las acciones de *accountability* social emprendidas por los grupos ambientalistas en el caso del estadio no solo van dirigidas al poder político, sino también el poder económico, cuando se exige a la empresa que cumpla con su responsabilidad social y ambiental. Incluso, luego de darse a conocer la adquisición de la División Cerveza del Grupo Femsa por parte de la holandesa Heineken, las acciones de los ciudadanos también se dirigieron a la empresa holandesa, y lograron involucrar al Partido por los Animales de ese país –que ocupa dos escaños en el parlamento- en un boicot contra la cervecera europea. Aunque no hay indicadores del impacto del boicot, su importancia radica en la novedad de la medida impulsada por un grupo ciudadano en Nuevo León y en la coordinación con grupos en el extranjero.

Además de las acciones de *accountability* social dirigidas expresamente a los diferentes órdenes de gobierno, también se desarrollan acciones enfocadas a las empresas involucradas en el proyecto del estadio, con lo que se introducen dos temas nuevos en la agenda pública:

- La exigencia de responsabilidad social y ambiental a las empresas que promueven proyectos urbanísticos, de manera que sean solidarias con la comunidad en la que asientan sus negocios haciendo uso de sus recursos humanos, físicos, ambientales y económicos. Este posicionamiento de los ambientalistas es un recordatorio a las empresas de su papel como ciudadanos corporativos con derechos y también con obligaciones para con la sociedad, y que el destino de la empresa está ligado a la comunidad en la que están insertas.
- La obligación del gobierno de actuar a favor de la creación de bienes y espacios públicos y no para facilitar los negocios privados entregando temporal o definitivamente patrimonio público a las empresas. Los ambientalistas cuestionan la noción de lo público y lo privado que prevalece en los dos megaproyectos tal como han sido presentados por el gobierno estatal, y proponen a cambio reformas a leyes ambientales estatales, decretos y programas de manejo de áreas naturales protegidas para que se

tomen en cuenta los derechos colectivos a un medio ambiente sano. Es un ejercicio concreto del derecho republicano a la *res pública*.

En el caso del estadio, hay acciones ciudadanas que interpelan al sector empresarial y le reclaman corresponder al cobijo y apoyo que han recibido durante décadas de la comunidad local donde han instalado sus negocios. No le piden dejar de generar utilidades, sino que se abstengan de apropiarse de bienes públicos y de afectar las escasas áreas naturales que existen en la ciudad.

Conclusión

El examen de las acciones de *accountability* social emprendidas por los movimientos ciudadanos revela que han introducido en la discusión pública temas que inicialmente no estaban considerados dentro de los grandes proyectos urbanísticos anunciados por el gobierno estatal: los derechos colectivos difusos, la transparencia de la información relacionada con los proyectos, y la rendición de cuentas o justificación pública de las decisiones y actos realizados por el gobierno estatal, y también el compromiso social de los grupos empresariales.

Por otro lado, los consejos consultivos ciudadanos institucionalizados han jugado un rol poco cuestionador y más legitimador de la acción estatal, por lo que no logran convertirse en canales por lo que circulen las demandas de la sociedad.

Las acciones colectivas emprendidas por los movimientos ciudadanos en torno a los grandes proyectos urbanísticos reflejan el avance y la madurez de la participación de sectores de la sociedad en la definición de la agenda y decisiones públicas, pero también exponen las limitaciones y retos que es necesario enfrentar para la democratización del régimen político y de la misma sociedad, para que la *accountability* social tenga mayor incidencia y su práctica se amplíe a otros campos de las políticas públicas.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.

Aledo Tur, Antonio (2006), "Desigualdad y grandes obras públicas: la ampliación del canal de Panamá". En: *Portularia. Vol. VI*, Nº 2-2006, pp. 59-87, España: Universidad de Huelva.

Borja, Jordi y Castells, Manuel (2004), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. España: Taurus, séptima edición. Primera edición 1997.

Crespo, Carlos y Fernández, Omar (2001), *Los campesinos regantes de Cochabamba en la guerra del agua: una experiencia de presión social y negociación.* Bolivia: Centro de Estudios Superiores Universitario de la Universidad Mayor de San Simón y la Federación Departamental Cochabamba de

Regantes.

Cuenya, Beatriz (2000), “Globalización y políticas urbanas. Transformaciones de las políticas urbanas en la ciudad de Buenos Aires”. En: Sociológica, año 15, núm. 42, pp. 37-57. En línea: http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/4203.pdf (12/05/2010).

___ (2004), “Las teorías sobre la Nueva Política Urbana y los grandes proyectos en el contexto de la globalización”. En: Herzer, H., B. Cuenya y Fidel, C. (coord) (2004), *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 89-110.

___ (2009), *Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses. Notas sobre la experiencia argentina*. Ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association, realizado en Río de Janerio, Brasil, junio de 2009. En: http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/CuenyaBeatriz.pdf (14/05/2010).

Cunill Grau, Nuria (2006), “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina”. En: Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (coords.)(2006), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa, pp.167-191.

___ Cunill (2008), “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”. En: Mariani, Rodolfo (coord.) (2008), *Contribuciones al debate: Democracia/Estado/Ciudadanía Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina.* Vol. II. PNUD-UE, pp. 113-138. http:// www.undp.org.mx/Doctos/contribuciones_al_debate_vol_ii.pdf (14-05-2009).

Flyvbjerg, Bent (2005), *Megaprojects and risk*. An anatomy of ambition. Cambridge. Cambridge University Press.

García Ortega, Roberto (1988), “El área metropolitana de Monterrey (1930-1984). Antecedentes y análisis de su problemática urbana”. En: Cerutti, Mario (ed.) *Monterrey. Siete estudios contemporáneos*. Monterrey: UANL, pp. 95-151.

Garza Villarreal, Gustavo (1998), “Estructura urbana y gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey”. En: Ceballos Ramírez, Manuel (1998) (coord.), *Monterrey 400: estudios históricos y sociales*. Monterrey: UANL, pp. 91-127).

___ (1999), “Monterrey en el contexto de la globalización económica en México”. En: Gutiérrez Garza, Esthela (1999) (coord.), La globalización en Nuevo León. Monterrey: UANL Facultad de Filosofía y Letras, México: Ediciones El Caballito, pp. 19-50.

___ (2003), “Megaproyectos urbanísticos en el Monterrey neoliberal”. En: Garza, Gustavo,Pierre Filion y Gary Sands (2003), *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto.* México: El Colegio de México, Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte, pp.167-204.

Hall, Peter (2003), *Mega-projects and mini-projects*. Ponencia presentada en la Cata Manor Development Association (CMDA) Conference, efectuada en Durban, Sudáfrica, enero 2003. En: http://www.sacities.net/downloads/Cato_Manor_Hall_Paper.doc (11/05/2010).

Harvey, David (2008), “El derecho a la ciudad”. En: *New Left Review*, No. 53, pp. 23-39. Madrir: Akal. En línea: http://www.newleftreview.org/?view=2740 (14/07/2010).

Hernández, Juan Gustavo (2008), *La crónica de una muerte anunciada. El corredor de transporte bioceánico Santa Cruz – Puerto Suárez en Bolivia y sus impactos socio-ambientales*. Observatorio del Desarrollo-Centro Latinoamericano de Ecología Social. En: http://www.megaproyectos.org (17/05/2010).

Ibarra, Pedro, Ricard Gomà y Salvador Martí (2002), “Redes de acción colectiva crítica e impactos políticos”, en: Ibarra, Pedro, Salvador Martí y Ricard Gomà (coords.), *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria. pp. 57-81.

Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (2006), “Introducción”. En: Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (coords.) (2006), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa, pp. 7-20.

Kresl, Peter Karl (2007), *Planning cities for the future: the successes and failures of urban economic strategies in Europe*. ***Cheltenham (Gran Bretaña):*** Edward Elgar Publishing. http://books.google.com/books?id=wiJNXiARCYoC&printsec=frontcover&dq=kresl&hl=es&cd=1#v=onepage&q&f=false (17/05/2010).

Lungo, Mario (2002), “Grandes proyectos urbanos: desafíos para las ciudades latinoamericanas”. En: Smolka, Martim O. y Mullahy, Laura (2007), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, Massachussetts: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 293-299. En línea: http://www.lincolninst.edu/pubs/1180_Perspectivas-urbanas (15/05/2010).

Lungo, Mario y Martim O. Smolka (2005), “Suelo y grandes proyectos urbanos: La experiencia latinoamericana”. En: *Land Lines*. Vol. 17, No. 1. En: http://www.lincolninst.edu/pubs/1633_Suelo-y-grandes-proyectos-urbanos--La-experiencia-latinoamericana (11/05/2010).

Melé, Patrice (2001), "Monterrey: medio ambiente y urbanización en una metrópoli industrial". En: Bassols Ricárdez, Mario (2001), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa y Miguel Ángel Porrúa, pp. 51-117.

Moreno Sánchez, Enrique (2010), "El aeropuerto y el movimiento social de Atenco". En: *Convergencia*, Vol. 17, Núm. 52, enero-abril, 2010, pp. 79-95. México: Universidad Autónoma del Estado de México.En: http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10512246004 (10/05/2010).

Nuncio Limón, Abraham (1982), *El Grupo Monterrey*. México: Nueva Imagen.

Olds, Kristopher (1995), "Globalization and the production of new urban spaces: Pacific Rim megaprojects in the late 20th century". En: *Environment and Planning A* 1995, volume 27, pages 1713-1743. En: http://www.environmentandplanning.com/epa/fulltext/a27/a271713.pdf (10/05/2010).

Olvera Rivera, Alberto J. (2002), "*Accountability* social en México: la experiencia de Alianza Cívica". En: Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002) (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, pp. 219-259.

Peruzzotti, Enrique (2006), "La política de *accountability* social en América Latina". En: Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (coords.)(2006), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa, pp. 245-264.

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002), "*Accountability* social: la otra cara del control". En: Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002) (eds), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, pp. 23-52.

Reese, Eduardo (2009), *Grandes intervenciones urbanas, conceptos y características fundamentales*. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional "Transformaciones urbanas estratégica" realizado en Pereira, Colombia en octubre 2009. En: http://www.amco.gov.co/Gaceta/Eduardo%20Reese.pdf (11/05/2010).

Rondinelli, Dennis, A., James H. Johnson y John D. Kasarda (1998), "The changing forces of urban economic development: globalization and city competitiveness in tha 21st century". En: *Citiyscape: a journal of policy development and research*. Vol. 3, Núm. 3, 1998, pp. 71-105. En: http://ssrn.com/abstract=156912 or doi:10.2139/ssrn.156912 (13/05/2010).

Sabatini, Francisco, Claudia Sepúlveda y Pablo Villarroel (1996), "Cinco dilemas sobre participación

ciudadana y evaluación de impacto ambiental". En: *Ambiente y desarrollo*, Vol. XII, No. 1, pp. 16-21. En línea: http://www.cipma.cl/RAD/1996/1_Sabatini.pdf (23/06/2010).

Sánchez Munguía, Vicente (2007), "Los empresarios de Monterrey en la transición mexicana a la democracia". En: Ortega Ridaura, Isabel (2007), (coord.), *Nuevo León en el siglo XX. La industrialización. Del segundo auge industrial a la crisis de 1982*. Monterrey: Fondo Editorial Nuevo León, pp. 173-205.

Tapia Salinas, Claudio (2009), "Hacia la gobernanza en Nuevo León". En: Mariñez Navarro, Freddy (coord.) (2009), *Compromiso Ciudadano. Participación y gestión pública en Nuevo León*. Monterrey: Fondo Editorial Nuevo León, pp. 51-67.

Thede, Nancy (2006), "Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos". En: Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (coords.) (2006), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa, pp. 23-42.

Vellinga, Menno (1989), *Industrialización, burguesía y clase obrera en México*. México: Siglo XXI, tercera edición.

Villarreal Martínez, María Teresa (2010), "Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León". En: *Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad*. No. 15, XXII Concurso de monografías "Participación de los ciudadanos en la gestión pública". Trabajos ganadores (2009). Menciones honoríficas. Caracas, CLAD, febrero 2010. En línea: http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/los-consejos-ciudadanos-y-la-gestion-publica-en-nuevo-leon

Periódicos consultados:

El Norte http://www.elnorte.com/

El Porvenir http://www.elporvenir.com.mx/

El Regio http://15diario.laquincena.info/

La Jornada http://www.jornada.unam.mx/

La Quincena http://15diario.laquincena.info/

Los Tubos http://www.lostubos.com/

Milenio http://www.milenio.com/monterrey/

Proceso http://www.proceso.com.mx/

Reporte índigo http://www.milenio.com/monterrey/

Sala de prensa del Gobierno del Estado de Nuevo León http://www.nl.gob.mx/?P=saladeprensabuscar

Sitios de grupos ambientalistas:

A contracorriente: La Huasteca http://contracorrientemx.wordpress.com/la-huasteca/

Movimiento Ambientalista http://movimientoambientalista.jimdo.com/

Colectivo Ciudadano en Defensa del Bosque La Pastora http://www.sialestadioperoenotrolado.org/

Grupos en *Facebook*: Firma contra Valle de Reyes; No a Valle de Reyes (destruir la Huasteca); Movimiento Ambientalista Ciudadano; Alternativas al Arco Vial Sureste; No al túnel del Cerro de la Silla; Sí al bosque, no al estadio!; Sí al estadio pero en otro lado; No al estadio de futbol Monterrey en La Pastora; Parque Ecológico La Pastora sin estadio de futbol; Boicot internacional: ecológica y socialmente irresponsable Femsa-Heineken; No al estadio y sí a La Pastora; No al nuevo estadio, salvemos los árboles.

Los Reportes de Sustentabilidad de las empresas en México: ¿Agregan valor a la ciudadanía?

Diego Ismael Granados Rojas, GESOC (Gestión Social y Cooperación)

Dulce María Santana de la Torre, GESOC (Gestión Social y Cooperación)

Carolina Ruesga Fernández, GESOC (Gestión Social y Cooperación)

Resumen

Las empresas tienen una participación importante en el desarrollo sustentable de las comunidades en las que operan, por lo que cada vez resulta más importante para los ciudadanos conocer la forma en que éstas responden a los retos impuestos por la sustentabilidad y su manera de relacionarse con otros actores. Así, "reportar" su desempeño en materia social, económica y ambiental constituye una forma en la que las empresas generan "valor público", pues a través de este proceso se puede ejercer la transparencia como mecanismo de rendición de cuentas hacia sus grupos de interés.

Sin embargo, tras una amplia observación de las prácticas de reporteo en México, resulta interesante reflexionar sobre si las empresas están generando valor público a través de sus reportes de sustentabilidad y, si existen los incentivos para que las empresas elaboren reportes con un enfoque de

transparencia y rendición de cuentas hacia los grupos de interés.

Palabras clave: transparencia, rendición de cuentas, valor público, reporte de sustentabilidad, grupos de interés

Introducción

Mucho se ha hablado sobre los efectos de la recesión y crisis por la que atraviesa la economía mundial; de acuerdo con la CEPAL, durante 2009 se sumaron 9 millones de personas a la pobreza en América Latina, de los cuales el 40% corresponden a México (Reforma, 2010). Los acontecimientos que han desencadenado las últimas crisis financieras (fraudes, manipulación de información, tráfico de influencias, corrupción), al estar envueltos en un ambiente de opacidad y reglas ambiguas, han ocasionado una crisis de confianza hacia las empresas, severos cuestionamientos al modelo económico actual y el replanteamiento del papel de la empresa como agente de cambio.

De manera paralela, el mundo se enfrenta a otra crisis, cuyos efectos e implicaciones posiblemente resulten más profundos y costosos: la crisis de sustentabilidad, que involucra aspectos económicos, ambientales y sociales y que amenaza la estabilidad y prosperidad de la población mundial en el largo plazo (GRI *et. al.*, 2010). En un estudio elaborado por CERES se estima que para 2050 la población mundial sobrepasará los 9 mil millones de habitantes y esto ejercerá una presión abrumadora sobre los recursos naturales (2006; 6). Ante esta diagnóstico, organismos internacionales, organizaciones internacionales, grupos de la sociedad civil, gobiernos y empresas han participado, principalmente en las últimas dos décadas, en fortalecer la visión de sustentabilidad en la sociedad y definir el papel que cada actor debe desempeñar.

La agenda de sustentabilidad, basada en “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades” (Informe Brundtland, 1987)i, a partir de los últimos acontecimientos, ha buscado enmarcar en un cuadro normativo y operacional las pautas de conducta que distintos actores han tenido que asumir en la ejecución de sus roles. Debido a la influencia económica, política y social que las empresas ejercen dentro de los estados (o comunidades) donde operan, han adquirido un rol activo en el tema de la sustentabilidad; por ello, es pertinente conocer la forma en que estos agentes están respondiendo a los retos impuestos por la sustentabilidad, y la manera en que éstos interactúan con otros actores para su preservación.

A nivel nacional e internacional, el modelo que las empresas han adoptado para “responder” a las expectativas ciudadanas sobre las previsiones que toman en materia social, económica y ambiental es el de Responsabilidad Corporativaii. Este modelo ha emigrado de un estado caracterizado por el

cumplimiento en el apego a leyes y códigos y una visión predominantemente filantrópica, a la fase en que la empresa involucra los intereses y expectativas de los principales actores "influidos" por la toma de decisiones emanadas de la misma. El involucramiento activo de los *stakeholders* y el uso de reportes de sustentabilidad son característicos de esta etapa, donde los programas de responsabilidad corporativa son visualizados como nuevas oportunidades de negocio al estar anclados en un proceso de mejora continua. Según datos de la encuesta de KPMG (2008), el 69% y 68% de las empresas (del G250) coinciden en elaborar un reporte de sustentabilidad con el fin de transparentar la "actuación ética al interior de la empresa" y por "consideraciones económicas", respectivamente. En México, en cambio, en una encuesta levantada por la misma consultora (2009), se encontró que sólo el 17% de las empresas encuestadasiii elaboran un reporte de sustentabilidad y quizá se deba a que el 55% declaró no desarrollar una estrategia de sustentabilidad por "no ser una prioridad de la compañía".

Múltiples argumentos se han esgrimido para alentar la adopción de prácticas empresariales con un enfoque sustentable, y la mayoría de las veces desde la perspectiva del negocio. Sin embargo, y es el objeto de esta investigación, es preciso reflexionar acerca del "valor público" que generan las prácticas de responsabilidad corporativa, en particular, la de "reportar" sus principales resultados e impactos sociales, económicos y ambientales, ya que a través de los reportes se puede ejercer, plenamente, la transparencia como mecanismo de rendición de cuentas de la empresa hacia sus principales grupos de interés. Dicho de otro modo, nos estamos preguntado ¿cómo los reportes de sustentabilidad generan "valor público"? Y si en México ¿las condiciones actuales son adecuadas para que los reportes de sustentabilidad propicien la transparencia y rendición de cuentas hacia los grupos de interés, con el fin de evaluar los principales impactos de las empresas e identificar áreas de oportunidad?

Para intentar contestar estas -y otras interrogantes que nos ocupan como organización de la sociedad civil -, GESOC A.C. ha trabajado en recolectar, analizar y caracterizar los reportes de sustentabilidad elaborados por las empresas que operan en México. Asímismo, se ha hecho una amplia revisión de literatura; se han visitado los sitios de internet de empresas reconocidas como socialmente responsables, las empresas más importantes por su volumen de ventas y las empresas adheridas a iniciativas internacionales como el Pacto Mundial. También se han realizado encuestas a ejecutivos encargados de la gestión de la responsabilidad corporativa en las empresas, con la finalidad de elaborar el "Análisis de las Prácticas de Reporteo en México", una investigación más amplia que aún está en proceso y de la cual forma parte el presente análisis.

De esta manera, algunos de los datos presentados en este análisis han sido obtenidos como parte de dicha investigación y, a partir de las observaciones que han permitido la serie de actividades antes

descritas, se ha podido inferir, a manera de hipótesis de investigación, que en México:

a) los reportes de sustentabilidad, en general, no han sido identificados como una herramienta efectiva de gestión en la empresa; en consecuencia, tanto su utilización como el valor que agregan a la ciudadanía, han sido limitados;

b) la relación entre las empresas y sus grupos de interés es incipiente, pues los ejercicios de mapeo, consulta, diálogo y retroalimentación entre éstos son en realidad una excepción, más que la regla, y, por lo tanto, podemos afirmar que las prácticas de responsabilidad corporativa no han implicado un involucramiento de la sociedad; lo cual a su vez se debe a que

c) las condiciones actuales, no han sido propicias para la creación de incentivos suficientes para que las empresas adopten instrumentos de gestión y de involucramiento con los grupos de interés y, de esta manera, faciliten el monitoreo y evaluación ciudadana del desempeño económico, social y ambiental de las empresas

Para desarrollar las hipótesis expuestas, el siguiente estudio está dividido en tres partes. En la primera se expone el marco teórico que aborda conceptos básicos para este análisis como la sustentabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas en la empresa y el valor público y la relación entre éstos. En la segunda sección se desarrollan algunos argumentos que nos permiten establecer pre-condiciones para que las empresas y la sociedad en México trabajen en una agenda estratégica de desarrollo sustentable. En la última sección se exponen las consideraciones finales y se propone una agenda de trabajo para los siguientes años en materia de responsabilidad corporativa.

La transparencia y la rendición de cuentas en la esfera empresarial, una aproximación teórica

La empresa como agente de cambioiv tiene una gran responsabilidad con el entorno social, económico y ambiental donde opera. Con la apertura de los mercados a nivel mundial, el "boom" de las tecnologías de la información y el desarrollo de estrategias comerciales "agresivas", las empresas han venido incrementando su poder y, en algunos casos, se han vuelto más influyentes que algunos estados, sin que esto necesariamente se acompañe de un interés por mejorar el bien común. Cuando el mercado por sí sólo no es capaz de asignar eficientemente recursos de naturaleza "privada", entonces la creación de mecanismos que procuren el mejoramiento de la distribución de estos medios se vuelve necesario, como parte de la responsabilidad social de aquellas entidades que se asumen como tal. La instrumentación de políticas que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas de la empresa hacia sus grupos de interés, entonces, no sólo responde a una necesidad o un interés particular de la empresa, sino que *debe* obedecer a las exigencias que sus grupos de interés demandan en razón de generar algo que podemos denominar "valor público".

Para Saavedra y Mokate (2005), el mercado genera un valor cuando "los individuos muestran sus

preferencias mediante su disposición a pagar por un bien o servicio; [y con base en estas preferencias] los productores asignan recursos a determinados bienes o servicios en vez de otros". Bajo esta lógica, algunos autores han definido el "valor público", en un contexto democrático, como aquél que "es necesariamente consumido o disfrutado en forma colectiva, razón por la cual las elecciones de los ciudadanos a su respecto son colectivas" (Alford, 2002); o como "el valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones…que es determinado colectivamente por las preferencias ciudadanas expresadas a través de una variedad de medios y reflejados mediante las decisiones de los políticos electos, [o bien

] es determinado de forma individual por el usuario/beneficiario de un servicio o bien público concreto" (Moore, 1998).v

Según estos autores, el valor público es generado únicamente por el Estado y es definido por los ciudadanos. Sin embargo, y dado que buscamos demostrar que, en un contexto de gobernanzavi -en el que se hace necesaria la complementariedad de los sectores sociales para el desarrollo social- es posible producir valor público desde la esfera privada tambiénvii; por valor público estamos entendiendo el valor *creado* por las empresas a través de los acuerdos, códigos y otras acciones de auto-regulación dirigidas a prevenir, mitigar y atender riesgos en materia ambiental, económica y social, actuando de forma proactiva y no, solamente, reactiva; y que es *definido* por el usuario o consumidor, individualmente, o por los grupos de interés, colectivamente, de acuerdo con el desempeño de la empresa en materia ambiental, económica y social, pues agrega las preferencias de sus *stakeholders*. Es público en la medida en que estas acciones son visibles para los ciudadanos, a través de reportes de sustentabilidad u otros medios asequibles, y que les permiten hacer una valoración de las repercusiones en el entorno y tomar medidas al respecto.

La forma de en que estos reportes pueden tener mayor impacto, en un principio, es a través de los llamados grupos de interés o *stakeholders*. Los *stakeholders*, de acuerdo con la Global Reporting Initiative (*GRI*), "son aquellas entidades o individuos a los que pueden afectar de manera significativa las actividades, productos y/o servicios de la organización; y cuyas acciones pueden afectar dentro de lo razonable a la capacidad de la organización para desarrollar con éxito sus estrategias y alcanzar sus objetivos" (2006; 12). Este enfoque va más allá del papel tradicional de la empresa, centrado en maximizar el beneficio de los accionistas, para incluir los intereses y las expectativas de los grupos de interés en la toma de decisiones. Esta forma de entender los negocios "ha generado un llamado principio de orden de responsabilidades, que significa, en el terreno concreto de la dirección de la empresa, establecer prioridades en relación a las obligaciones teniendo en cuenta al conjunto de los

implicados en el negocio y sus respectivos ambientes" (PNUD, 2002).

La obligación de la empresa hacia sus *stakeholders* se deriva del ejercicio de 1) medir, 2) monitorear, 3) evaluar e 4) informar los resultados de desempeño de la gestión de los programas de responsabilidad corporativa, reconociendo sus impactos positivos y negativos en el entorno. Independientemente del instrumento utilizado para producir y sistematizar esta información, este ejercicio debe caracterizarse por ser transparente y, a su vez, contar con mecanismos de rendición de cuentas que permitan a los grupos de interés o, en su caso, a un consumidor, premiar o castigar a la empresa por su desempeño económico, social y ambiental, en la medida en que se hayan o no cumplido los compromisos asumidos.

La transparencia, como señala Merino, "deja de ser un conjunto de archivos abiertos al escrutinio público, para convertirse en un valor organizacional y en un entramado de acciones públicas deliberadas para producir, utilizar y distribuir la información…como un recurso estratégico" (2008; 242). De esta manera, la transparencia construye procesos de toma de decisiones y de acciones específicas, con potencial de generar valor para la empresa y para los grupos de interés, si cumple con los siguientes cuatroviii criterios:

- se publica la información, documentándola y utilizando herramientas de fácil acceso para difundirla,
- es incluyente, incorporando e informando de manera oportuna y accesible a todos los grupos de interés involucrados en la toma de decisiones o en la puesta en prácticas de las acciones,
- es verificable, haciendo constatar por cualquier medio plausible, que las decisiones y procesos de la organización se llevaron a cabo del mismo modo en que estaban definidas por los procedimientos o normas establecidas (preferentemente validado por un agente externo a la organización),
- señala responsabilidades, definiendo las relaciones y papeles de los actores que intervienen en las decisiones o en la implementación de los fines que persigue la empresa.

En la actualidad, uno de los instrumentos que incluye estos principios en su metodología es el GRI. El reporte de sustentabilidad, instrumento que busca informar acerca del desempeño económico, social y ambiental (GRI), ha sido diseñado con el objetivo de involucrar a los grupos de interés dentro de la gestión de la empresa, en aras de fortalecer el proceso de mejora continua e incentivar la transparencia. Tal es el caso que, para facilitar el acceso, el reporte debe exhibir la información:

> "de una manera clara, equilibrada y veraz, y en un grado razonable y suficiente…fácilmente disponible y directamente accesible a aquellos que han sido, o pueden ser afectados de manera significativa por la organización…[por lo que] debería ser oportuna, factual y presentada de una manera clara y objetiva para permitir a las partes interesadas evaluar con exactitud el impacto que las decisiones o acciones de la organización tienen sobre sus respectivos intereses" (Villaverde, 2009; 3-4).

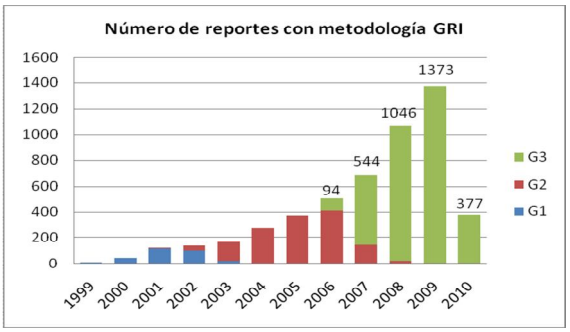
Según One World Trust, "con proveer de información accesible y oportuna a los grupos de interés, y abrir los procedimientos, estructuras y procesos organizacionales para su evaluación…se alienta a los *stakeholders* a monitorear las actividades de la organización y exigirle que rinda cuentas por sus compromisos, acciones y decisiones" (Blagescu et al, 2005)ix. La rendición de cuentas, una traducción imperfecta del término "*accountability*", la entendemos como la "habilidad de una empresa para explicar y justificar sus acciones, así como de hacerse responsable de las consecuencias" (Accountability, 2008; 3).

En este sentido, la rendición de cuentas "civiliza el poder", pues es un sistema que obliga a una organización a reportar sus impactos, riesgos y oportunidades y, al mismo tiempo, dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño de la empresa. Es decir, permite la existencia de, por un lado, la capacidad o el derecho a demandar información y/o respuestas y, por otro, la capacidad de sancionar el mal desempeño (Fox, 2007)x. La transparencia y la rendición de cuentas, instrumentadas a través de los reportes de sustentabilidad, alcanzan su potencial mediante la capacidad de los *stakeholders* de demandar respuestas inmediatas a la empresa, en caso de incurrir en malas prácticas o reportar resultados adversos. Ninguno de estos principios es de fácil implementación, ya que siempre existe el riesgo de alterar la estructura de poder entre los poseedores de información y los interesados a quienes se les comunica (Florini, 1999).

La transparencia y la rendición de cuentas traen consigo efectos que deben ser considerados y gestionados por las entidades que pretenden adoptar estos principios. En primer lugar, la revelación de información trae consigo expectativas por parte de los receptores, y como lo plantea Stiglitz (1999), una vez que la información es revelada, se convierte en un bien público que no puede volver a hacerse privado. Por otra parte, como lo plantea la teoría del agente y el principalxi, debemos tomar en cuenta que algunos tomadores de decisiones en la empresa pueden tener incentivos para mantener una situación de secrecía u opacidad. Stiglitz (1999) nos habla de dos de estos incentivos: la protección que brinda la opacidad para el mal desempeño de los agentes y la oportunidad que presenta para la obtención de rentas o ganancias, en la forma de corrupción y/o chantaje.

Sin embargo, la implantación de prácticas que fomentan la transparencia y la rendición de cuentas conlleva múltiples beneficios para la entidad que incorpora estos principios, ya que al reducir las

asimetrías de información, mejoran la eficiencia de la organización como un todo, pues entre otros efectos, permiten: una mejor supervisión de los actores, previniendo actos de corrupción e incentivando un mejor desempeño de los mismos (Merino, 2008); la reducción de la incertidumbre para sus grupos de interés y, por lo tanto, una vinculación clara y honesta (Arellano; 2005); una reducción de la brecha entre los valores organizacionales formales y los expresados en la práctica (Arellano; 2005); la dispersión del poder y, como consecuencia, la reducción de conductas oportunistas, lo que permite decisiones más racionales y mejor calculadas (Arellano, 2005).



Fuente: Elaboración propia con datos de la lista de reportes GRI, actualizada al 7 de julio de 2010

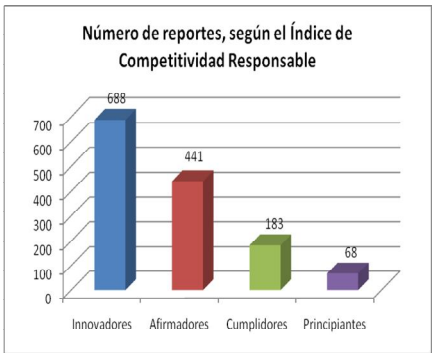
En este apartado hemos expuesto distintas teorías que nos permitieron definir lo que entendemos por valor público, desde la óptica de la responsabilidad social corporativa y el papel de los grupos de interés o *stakeholders*. También revisamos la forma en que los reportes de sustentabilidad elaborados bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas contribuyen a sumar valor público, al informar oportunamente de los riesgos y las oportunidades del entorno, a todos los grupos de interés, para una toma de decisiones bien informada que contribuya a la rentabilidad del negocio y a la sustentabilidad. Algunas precondiciones para que esto suceda se exponen a continuación.

Generando condiciones para incorporar los principios de transparencia y rendición de cuentas en las prácticas de reporteo corporativo

Después de estudiar la teoría, es preciso analizar si en México los reportes de sustentabilidad están generando algún valor público. Este análisis rescata algunas de las principales tendencias a nivel internacional para identificar en qué momento se encuentra la responsabilidad corporativa, así como la validez de nuestras afirmaciones.

a) En México los reportes de sustentabilidad, en general, no han sido identificados como una herramienta efectiva de gestión en la empresa; en consecuencia, tanto su utilización como el valor que agregan a la ciudadanía, han sido limitados.

Por valor público, como se explico anteriormente, estamos entendiendo la gestión del desempeño de la empresa en materia económica, social y ambiental, que se deriva de la adopción de acuerdos, códigos, regulaciones y otras acciones adoptadas para prevenir, mitigar, atender riesgos y asumir compromisos con un enfoque integral, que incorpora las necesidades y las expectativas de los grupos de interés, y a los que la empresa informa oportunamente. La tendencia internacional muestra que la elaboración de reportes de sustentabilidad, herramienta de gestión que permite la elaboración de este tipo de análisis,



Fuente: Elaboración propia con datos de 2009 de la lista de reportes GRI, actualizada al 7 de junio de 2010; y datos del "Índice de Competitividad Responsable 2007"

ha crecido en los últimos diez años; en junio de 2010 se contabilizaron 5,133 reportesxii que utilizaron las directrices del GRI para dar cuenta de los resultados obtenidos en materia de sustentabilidad a sus públicos interesados.

Sector	No. de reportes	No. de empresas
Construcción	8	3
Minería	7	2
Energía	4	1
Consultoría	4	3
Seguros	3	1
Servicios energéticos	2	1
Telecomunicaciones	2	1
Otro	2	1
Autoservicio	2	1
Servicios financieros	2	2
Químicos	1	1
Bebidas y alimentos	1	1
Farmacéutico	1	1
Agricultura	1	1
Turismo	1	1
Manejo de residuos	1	1

Cuando se concibe el reporte de sustentabilidad como una herramienta de gestión, que permite alinear los procedimientos, las estructuras y los procesos organizacionales a los resultados esperados, el proceso de mejora continua en el que se inserta la empresa fomenta la competitividad y propicia la creación de productos y/o servicios innovadores, respondiendo eficazmente ante los riesgos y las oportunidades que presenta el entorno. El "Índice de Competitividad Responsable", creado y promovido por la organización internacional Accountability, muestra que los países "innovadores"xiii:

> "Trabajan para establecer la responsabilidad [corporativa] en el centro de sus economías nacionales, auxiliadas por regulaciones escritas bien implementadas, estrategias de responsabilidad corporativa bien diseñadas, reforzadas en la mayorías de los casos por ONG's sólidas, organismos de control como los medios de comunicación y consumidores que demandan nuevos productos responsables…Para los "innovadores", la competitividad responsable no es ya un accesorio, sino el corazón del modelo económico (2007; 28)".

Al estudiar la relación entre el número de reportes elaborados por país (sólo en el 2009) y el grupo al que pertenecen según la clasificación de Accountability, se encontró que el 50% (688) de los reportes elaborados con la metodología GRI corresponden a 18 de los 20 países catalogados como "innovadores". El 13% (183) de los reportes que utilizaron la guía de GRI fueron enviados desde algún país "cumplidor", como México.

La relación positiva entre el número de reportes elaborados y los criterios definidos por Accountabilityxiv, aunque no se puede considerar una máxima ante la omisión de otras variables del contexto, es útil para ejemplificar y ubicar el *momentum* en que México se encuentra respecto a la responsabilidad social. En el país, la práctica corporativa de reportar el desempeño ambiental,

económico y social representa sólo el .87% a nivel mundial y el 8.4% en Latinoamérica, ubicándose por detrás de Brasil (243) y Chile (116).

	Directriz G3	Total de reportes (G1, G2 y G3)	Desde	% México / otros (total de reportes)
Reportes enviados a GRI a nivel mundial	3,434	5133	1999	.87
Reportes enviados a GRI de América Latina	426	534	2000	8.4
Reportes enviados a GRI de México	42	45	2005	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la lista de reportes GRI, actualizada al 7 de julio de 2010

En la "Encuesta de Desarrollo Sustentable en México" levantada por KPMG en 2009, el 55% de las empresas que formaron parte de la muestra declaró no desarrollar una estrategia de sustentabilidad por no ser una prioridad de la compañía (p. 8); y sólo el 15% afirmó incluir esta información en su reporte anual o su sitio de internet (p. 15). Según esta encuesta, del 17% de empresas que dicen elaborar reportes de sustentabilidad (*ibíd.*), sólo el 66% utiliza estándares internacionales, mientras que el 34% restante los elabora de acuerdo a condiciones internas (p. 16).

En México, como en muchos otros países, el discurso de la comunidad empresarial reproduce las ideas más comúnmente aceptadas sobre el papel de las corporaciones en el desarrollo sustentable y la necesidad de considerar las cuestiones sociales y medioambientales en la planificación y desarrollo de las actividades productivas. No obstante, sin la implementación de mecanismos transparentes que den voz a otros agentes, influenciados por la toma de decisiones y la actividad empresarial, y que les permita premiar o castigar el alto o bajo desempeño de la gestión reflejada en sus resultados, no se generará ningún valor público y, por tanto, los esfuerzos realizados en torno a la diseminación de una cultura de responsabilidad social se quedarán en una escala de cumplimiento. Los países cumplidores, define Accountability, se concentran en demostrar su apego a estándares internacionales de calidad, laborales y ambientales…y la sociedad civil [y en particular, los grupos de interés] no son impulsores significativos (p. 26) para transversalizar la responsabilidad corporativa.

Sin reportes de sustentabilidad que permitan la identificación de áreas de mejora y oportunidad para mejorar el ejercicio empresarial, que integre los intereses y las expectativas de los *stakeholders*, la responsabilidad corporativa continuará teniendo un perfil "cosmético" y limitando su potencial de generar un cambio en las empresas y la sociedad.

b) En México la relación entre las empresas y sus grupos de interés es incipiente, pues los ejercicios de mapeo, consulta, diálogo y retroalimentación entre éstos son en realidad una excepción, más que la regla, y por lo tanto, podemos afirmar que las prácticas de responsabilidad corporativa no han implicado un involucramiento de la sociedad.

En el estudio realizado por KPGM en 2008, se encontró que sólo el 36% de las 100 empresas –N100- con mayores ingresos, de una muestra de 22 países, y el 59% de las 250 empresas incluidas en el ranking de Fortune Global –G250- (p. 31), "entienden las expectativas clave de los grupos de interés para la empresa". Y sólo el 25% de las G250 y el 14% de las N100 "afirman utilizar la retroalimentación de los grupos de interés para la presentación de informes" (p. 32). Las implicaciones de no involucrar a los grupos de interés en la identificación, en un primer momento, y en la evaluación, en un segundo momento, de los temas más relevantes para la gestión del negocio socava las oportunidades inherentes al ejercicio desde el punto de vista económico, social y ambiental.

En México, de 31 reportes analizadosxv, y que fueron elaborados con la metodología GRI, sólo el 16% (5) expone los resultados de la consulta realizada a sus grupos de interés; el 6% (2) de los reportes estudiados incluye la retroalimentación recibida por éstos y sólo en el 26% (8) de los casos se describe, en el reporte, el proceso para identificarlos. Estos bajos porcentajes reflejan que los reportes de sustentabilidad, al día de hoy, no han implicado un ejercicio consistente de mapeo, consulta, diálogo y retroalimentación que integre las expectativas de los grupos de interés en los objetivos de negocio de la empresa.

actualizada al 2 de junio de 2010.

La comprensión y priorización de las inquietudes e intereses de clientes, consumidores, proveedores, distribuidores, empleados, organizaciones de la sociedad civil, accionistas y gobierno, permite a la empresa 1) orientar las expectativas ambientales y sociales para darles seguimiento, 2) prevenir riesgos asociados a su incumplimiento y 3) reducir los costos y la vulnerabilidad a cambios ocurridos en la reglamentación (Sustainability, 2003). Asimismo, mapear y consultar a los grupos de interés permite conformar una visión de negocios holística que, con base en la definición de los asuntos más relevantes para la empresa y estos grupos, facilita la definición y la asignación de recursos para potenciar el impacto de los programas de responsabilidad corporativa.

La responsabilidad corporativa puede convertirse en un empuje para los actores más relevantes para la empresa, respondiendo de manera proactiva a las demandas y las expectativas de los mismos, y, de esta forma, generar valor público y rentabilidad para el negocio. En este sentido, los grupos de interés deben contar con un piso mínimo sobre lo que implica la responsabilidad corporativa, para utilizar de manera

eficaz los instrumentos existentes e incrementar el impacto. El uso de los reportes de sustentabilidad como nexo entre los grupos de interés y las empresas, para una toma de decisiones informada es uno de los principales medios que permiten fortalecer la responsabilidad corporativa de la empresa.

c) Las condiciones actuales en México, no han sido propicias para la creación de incentivos suficientes para que las empresas adopten instrumentos de gestión y de involucramiento con los grupos de interés y, de esta manera, faciliten el monitoreo y la evaluación ciudadana del desempeño económico, social y ambiental de las empresas.

Como hemos visto, para el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas corporativa, es necesario que los ciudadanos y *stakeholders* cuenten con mecanismos que les permitan monitorear el desempeño de las empresas en materia de responsabilidad corporativa (tales como los reportes de sustentabilidad) y actuar en consecuencia (castigando o premiando el buen desempeño). Esto se puede hacer vía las decisiones de consumo y/o inversión, o bien a través de la presión por el desarrollo de un marco regulatorio específico, que provea de incentivos para la comunicación efectiva de los impactos de las empresas, así como las reglas necesarias para corregir las fallas sociales y ambientales de éstas.

De acuerdo con Carmen Valor (2005), las compañías deberían contar con mecanismos de control por parte de la sociedad y no únicamente por sus accionistas o *shareholders*. Para que esto suceda, la autora establece dos condiciones mínimas que se deben cumplir; la primera, la necesidad de un público que incorpore sus valores morales en sus decisiones económicas. La segunda, el desarrollo de un marco regulatorio que facilita el monitoreo de los impactos de las empresas.

Respecto a la primera condición, como dice Stenberg (1998), los individuos que consideran la sustentabilidad dentro de sus valores, deben asegurarse de que sus preferencias de consumo reflejen dichos valores, ya que de esta manera las mismas fuerzas del mercado obligarán a las empresas a reproducirlos en su desempeño. En este sentido, se ha registrado que en algunos países occidentales los individuos están demostrando su interés en el desempeño social y ambiental de las empresas, en los mercados de bienes y servicios, capitales y laboral (Valor, 2005; 8). Un ejemplo de esto es lo que ocurre en el mercado de capital, en donde las Inversiones Socialmente Responsables (ISR) en los mercados financieros han crecido a un ritmo mayor que el universo de todos los activos de inversión; éstos últimos crecieron menos de 3% entre los años 2005 y 2007, mientras que las ISR crecieron un 18% en ese mismo periodo. De acuerdo con un reporte de *Robeco Investment Management y Booz & Company*, se espera que las ISR crezcan hasta un 20% más que el total de activos bajo administración para el 2015 (CERES, 2010).

Sin embargo, la presión ejercida por la sociedad en este ámbito ha sido escasa, en parte porque la

influencia que tienen los temas sociales en las decisiones económicas se ve limitada por un contexto adverso en el que el costo es el factor determinante y, también porque los actores (consumidores, inversionistas, empleados, personas que demandan trabajo, proveedores, gobierno, etc.) no cuentan con suficiente información para complementar su decisión. Ya que no es objetivo de este análisis el explorar con detenimiento el contexto adverso presentado por las condiciones socio-económicas de México, exploraremos con mayor detalle la segunda limitante: la falta de información.

En este sentido, resulta interesante notar que en México, actualmente existen 432xvi empresas que cuentan con el Distintivo Empresa Socialmente Responsable (ESR) otorgado por el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) desde el año 2000; sin embargo, sólo el 13.4% (58) de estas empresas cuentan con un reporte de sustentabilidad público, accesible en su sitio de internet, y únicamente 38.4% (166) de ellas cuentan con un apartado sobre responsabilidad corporativa en su portal electrónicoxvii. De la misma manera, de 216 empresas con operaciones en México que se han adherido al Pacto Mundialxviii, sólo 9.7% (21) publican un reporte de responsabilidad corporativa y únicamente 29.6% (64) enviaron su Comunicación Sobre el Progreso (COP, por sus siglas en inglés) a este organismo internacional. Por otra parte, de las las 399[xix] empresas más importantes según su volumen de ventas de acuerdo a la Revista Expansión, únicamente 9.77% (39) cuentan con reportes de sustentabilidad disponibles al público a través de su sitio web. Lo anterior significa que, si bien ha habido un interés por adoptar ciertos estándares nacionales e internacionales voluntarios por parte de las empresas, esto no ha significado una mayor comunicación y diálogo con la sociedad, ni una mayor transparencia y rendición de cuentas hacia sus *stakeholders*.

Lo anterior se encuentra ligado a la segunda condición propuesta por Valor (2005) para que exista una rendición de cuentas efectiva: el involucramiento y trabajo conjunto de los actores gubernamentales, sociedad civil y empresas, para el desarrollo de un marco regulatorio que permita un monitoreo social de los impactos que tienen las compañías en el desarrollo sustentable. En un contexto de cooperación ("influencia positiva"), el gobierno puede impulsar y facilitar el acceso a nuevos mercados de sus empresas. Actualmente en México existe un marco poco propicio que incentive a las empresas a revelar información no financiera, con un formato estándar que facilite la comparabilidad y el análisis de desempeño sectorial.

Un modelo de solicitud de información consolidado es el impuesto por la Bolsa Mexicana de Valores. Ésta obliga (artículo 104) a las emisoras inscritas en el Registro a presentar información relevante para su difusión inmediata al público, como los reportes anuales (fracción III); en éstos últimos se incluyen los estados financieros anuales o sus equivalentes, en función de la naturaleza de la emisora. A este

respecto cabe resaltar que las emisoras también están obligadas, a través de la bolsa, a revelar eventos relevantes que afecten su rendimiento (artículo 105). Este ejercicio en los últimos años se ha complementado con el esfuerzo realizado por el Consejo Coordinador Empresarial al constituir el Comité de Mejores Prácticas Corporativas, el cual se encargó de elaborar un Código y un instrumento, el Cuestionario de Mejores Prácticas Corporativas, cuya función es brindar confianza a inversionistas nacionales y extranjeros, poniendo a su disposición información sobre la administración de la empresa. Con ello, lo que se busca es que la transparencia genere confianza en los inversionistas y permitir la atracción de capital.

		Global	Local	Público			
ın distintivo SR	432	14	45	58	N.A.	N.A.	166
ılistadas en s 500 de :pansión	399	25	14	39	N.A.	N.A.	104
lheridas al ıcto mundial	216	-	21	21	64	39	Sin información

En este sentido, las iniciativas y regulaciones mexicanas han fomentado una mayor transparencia en el aspecto financiero de las compañías que cotizan en Bolsa, con los *shareholders* como principales lectores y sin tomar en cuenta aún los aspectos no financieros que también influyen en el desempeño y sostenibilidad de la empresa. En contraste, algunos países han desarrollado políticas o marcos regulatorios que exigen la publicación de reportes de sustentabilidad a las empresas que cotizan en bolsa e, incluso, se cuentan diez gobiernos que han hecho referencia a los parámetros del GRI en sus regulaciones sobre responsabilidad social, a saber: Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Holanda, Noruega, Suecia y Estados Unidos. (UNEP, GRI, KPMG, *Unit for Corporate Governance in Africa*, 2010; 6). Asimismo, en marzo de 2009 los directivos del GRI pronunciaron la "Declaración de Amsterdam", haciendo un llamado a los gobiernos para tomar una postura de liderazgo en la inclusión de políticas que obligaran a las compañías a elaborar reportes retomando aspectos económicos, sociales y ambientales.

De esta manera, en México se deben realizar esfuerzos por involucrar a los actores gubernamentales -en su papel de servidores públicos y proveedores de condiciones que propicien el desarrollo económico sustentable- en el fomento de un marco cooperativo que propicie la transparencia y rendición de

cuentas de las empresas, con la finalidad de proveer a los ciudadanos de las reglas necesarias para realizar un monitoreo efectivo del desempeño económico, social y ambiental de las compañías. Como lo afirma Peter Utting, coordinador del Instituto de Investigación para el Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas (UNRISD por sus siglas en inglés): "El progreso asociado con las responsabilidades ambientales y sociales corporativas debe ser impulsado por la regulación estatal, la negociación colectiva y el activismo social" (Valor, 2005; 11).

Consideraciones finales

A lo largo de este documento hemos analizado la relevancia que tiene la elaboración de reportes de sustentabilidad, basados en los principios de transparencia y rendición de cuentas, para la generación de valor, tanto para las empresas como para sus *stakeholders* o grupos de interés. Hemos encontrado que en México, a pesar de que la comunidad empresarial reconoce que tiene un papel importante en el desarrollo sustentable, las prácticas de la mayoría de las compañías se han enfocado al cumplimiento de normas y la obtención de acreditaciones y certificaciones que, a pesar de que les han implicado un posicionamiento en el mercado y una mejor reputación, por su naturaleza cerrada y confidencial poco benefician a los procesos de transparencia y rendición de cuentas al público.

Se ha expuesto que, como parte de su valor, la elaboración de reportes de sustentabilidad implica también un proceso de mejora continua para la empresa, pues evidencia las fortalezas y áreas de oportunidad tomando en consideración aspectos internos de gestión, impactos y demandas del exterior, por lo que representa un instrumento de gestión que debería ser potencializado por las empresas en México. Asimismo hemos visto que, las condiciones en México para que las empresas generen reportes basados en un ejercicio de análisis de riesgos y oportunidades, así como en el diálogo e inclusión de demandas de sus grupos de interés relevantes, son incipientes hasta el momento, pues el involucramiento de otros actores sociales, como el gobierno y la sociedad civil organizada, ha sido insuficiente para generar demandas concretas por transparencia y rendición de cuentas en el ámbito empresarial.

Por otro lado, en términos del alcance del estudio cabe aclarar que las hipótesis expuestas fueron elaboradas a partir de la observación de empresas grandes en relación a las ventas y/o visibles por sus programas de responsabilidad social, que comprenden empresas con reportes de sustentabilidad y empresas reconocidas como socialmente responsables.

Retomando las observaciones más importantes del estudio y, con la finalidad de crear condiciones tanto de demanda como de oferta de transparencia de información sobre el desempeño económico, social y ambiental de las empresas, así como de un ejercicio explícito de rendición de cuentas hacia los grupos de interés a través de los reportes de sustentabilidad, proponemos:

- Identificar oportunidades de colaboración entre empresas, gobierno y sociedad civil organizada para la construcción de un sistema normativo mixto, que incorpore incentivos para la adopción de iniciativas voluntarias de responsabilidad corporativa y se creen mecanismos de monitoreo y seguimiento del desempeño económico, ambiental y social de las empresas.

- Generar y difundir herramientas que permitan el involucramiento y la participación activa de los grupos de interés, identificados por cada empresa, para propiciar el uso de la información de forma estratégica y potenciar el impacto de los programas de responsabilidad corporativa.

- Crear sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño económico, ambiental y social de empresas clave para el desarrollo, que utilicen y analicen la información disponible en los reportes de sustentabilidad y en los medios de comunicación.

- Generar y/o identificar una mayor cantidad de evidencia sobre el valor público y el valor que para las empresas tiene la elaboración de reportes de sustentabilidad, para incrementar, tanto la calidad de información proporcionada por las empresas en México, como la cantidad de empresas incursionando en elaboración de reportes hacia la sociedad.

Consideramos que, en la medida en que se trabajen estas iniciativas, se generarán las condiciones para que las empresas adopten un enfoque de transparencia y rendición de cuentas en la gestión de la responsabilidad corporativa, añadiendo valor público a sus operaciones.

Referencias bibliográficas

- AccountAbility *Accountability Rating 2008. Methodology*, 2008. (DE: 14 de julio de 2010: http://www.accountabilityrating.com/login.asp?page=downloads.asp)
- AccountAbility, *El estado de la competitividad responsable 2007: Logrando que el desarrollo sustentable pese en los mercados globales*, julio, 2007, (DE: 22 de febrero, 2010: http://www.accountability21.net/publications.aspx?id=4068)
- Alford, John, "Definiendo al Cliente en el Sector Público: Una Perspectiva de Intercambio Social", *Public Administration Review*, vol. 62 no. 3, Mayo/Junio 2002, (DE: 17 de agosto, 2010:(http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catdirorgpub/materiales/ALFOR_John-Definiendo_al_cliente_en_el_sector_publico.pdf)
- Arellano, David, "La Transparencia desde la Teoría de las Organizaciones", en Merino, Mauricio (Coord.) *Transparencia: Libros, autores e ideas*, México: IFAI-CIDE 2005, pp. 52-56.
- Blagescu, M. et al., Pathways to Accountability: The Global Accountability Framework, London: One World Trust 2005.
- CERES, *The 21st Century Corporation: The CERES roadmap for Sustainability*, 2010. (DE: 13 de julio de 2010: http://www.ceres.org/ceresroadmap)
- Florini, Ann M., *Does the Invisible Hand need a Transparent Glove? The Politics of Transparency*, Carnegie Endowment for International Peace, preparado para la Conferencia Anual

para la Economía del Desarrollo del Banco Mundial, Washington D.C. 28-30 de abril de 1999. (DE: 22 de junio de 2010: http://derechoasaber.org.mx/documentos/pdf0042.pdf)

- Fox, Jonathan. The uncertain relationship between transparency and accountability, Development in Practice, Volumen 17, Tema 4. Agosto 2007 (DE: 17 de agosto de 2010: http://escholarship.org/uc/item/8c25c3z4#page-1)
- González Arreola, Alejandro, "Orientación a Resultados y Sociedad Civil: El Rol de las OSCs en el Fortalecimiento de la Transparencia, la Rendición de Cuentas y el Valor Público de la AP", en González Arreola, Alejandro (Coord.) *¿Gobernar por Resultados? Implicaciones de la Política de Evaluación del Desempeño del Gobierno Mexicano*, México: Gesoc A.C. 2008, pp. 220-233.
- GRI, UNEP, KPMG, Unit for Corprate Governance in Africa, *Carrots and sticks: Promoting Transparency and Sustainability*, Amsterdam 2010. (DE: 12 de julio de 2010: http://www.globalreporting.org/NR/rdonlyres/20F03459-4104-4B6D-AC3C-3C100F307EA2/4198/Carrots2010final.pdf)
- GRI, Volans, *The Transparent Economy*, GRI Learning Series, Amsterdam 2010. (DE: 12 de julio de 2010: http://www.globalreporting.org/LearningAndSupport/GRIPublications/LearningPublications/Explorations/Explorations.htm)
- GRI, *Guía para la Elaboración de Memorias de Sostenibilidad*, Amsterdam 2006. (DE: 12 de julio de 2010: http://www.globalreporting.org/NR/rdonlyres/54851C1D-A980-4910-82F1-0BDE4BFA6608/2729/G3_SP_RG_Final_with_cover.pdf)
- KPMG International, *Estudio de KPMG Internacional sobre Informes de Responsabilidad Corporativa 2008*, Amsterdam 2008. (DE: 15 de julio de 2010: http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Pages/Sustainability-corporate-responsibility-reporting-2008.aspx)
- KPMG México, *Encuesta de Desarrollo Sustentable en México 2009*, México 2009. (DE: 22 de julio de 2010: http://www.kpmg.com.mx/publicaciones/libreria/mexico/2009/estudio_DesarrolloSustentable09.pdf)
- Ley del Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día viernes 30 de diciembre de 2005, y actualizada conforme a las reformas publicadas en el mismo DOF los días jueves 28 de junio de 2007 y miércoles 6 de mayo de 2009.
- Martínez, Cecilia, *Proyecto de Investigación: La Responsabilidad Social Empresarial, El Papel de los Gobiernos, Los Organismos Multilaterales y las ONG's"*, documento preliminar, Universidad Anáhuac, marzo 2007.
- Merino, Mauricio, "La Transparencia como Política Pública", en Ackerman, John M. (Coord.) *Más Allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México: Siglo XXI, 2008, pp. 240-262.
- Moore, Mark. *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Paidós, Barcelona, 1998.
- PNUD, PROhumana, *Los chilenos opinan, responsabilidad social de las empresas: análisis de la encuesta MORI sobre Responsabilidad Social Corporativa*, Santiago de Chile, Abril 2002 (DE: 2 de agosto de 2010: http://www.pnud.cl/publicaciones/RSE.pdf)
- Saavedra, José y Karen Mokate, "Gerencia Social y Creación de Valor Público", 2005 (DE: 16 de agosto de 2010: http://www.minproteccionsocial.gov.co/pars/library/documents/DocNewsNo16293DocumentNo4477.PDF)
- Sternberg, E. *Corporate Governance: Accountability in the Marketplace*, London: IEA, 1998.

- Stiglitz, Joseph E., “On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life” (January 27, 1999), en Gibney, Matthew J., *Globalizing Rights, Oxford Amnesty Lectures*, Oxford U.K: Oxford University Press., 2003, pp 115- 172.
- Stiglitz, Joseph, “La Información y el Cambio de Paradigma en la Ciencia Económica”, Discurso pronunciado en la ceremonia de premiación del Nobel, Estocolmo, 8 de diciembre de 2001.
- Sustainability, *Corporación Financiera Internacional, Instituto ETHOS, Crear Valor: Argumentos Empresariales a favor de la Sostenibilidad en los Mercados Emergentes*, Londres, 2003.
- Valor, Carmen, "Corporate Social Responsibility and Corporate Citizenship: Towards Corporate Accountability", *Bussines and Society Review*, no.2 vol. 110, Center For Business Ethics at Bentley College, 2005, pp. 191-212.
- Villaverde, Héctor (2008), “Rendición de Cuentas y Responsabilidad Social de las Empresas”, *Primer Foro de Responsabilidad Social Empresarial del Mercosur*, Organizado por InWent y UNESCO, 22-24 de septiembre, Buenos Aires (DE: 3 de mayo de 2010: http://www.inwent.org.br/doc/CSR/PAPER_BASE_I_Foro_RSE_MERCOSUR_Transparencia.pdf)
- Ugarte, Max, “La Empresa como Agente de Cambio de Desarrollo”, *Gestión en el Tercer Milenio*, *Revista de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas*, no.14 vol. 7, UNMSM, Lima, noviembre 2005.

Notas de periódico consultadas:

23) “Suma México 40% de pobres en AL”, *Reforma*, 24 de marzo de 2010. (DE: 29 de julio de 2010: http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?ValoresForma=1167385-1066,mexico+pobreza)

24) “Sólo 500 empresas Socialmente Responsables: Entrevista a Jorge Villalobos”, *Milenio.com*, 16 de abril de 2010. (DE: 15 de mayo de 2010: http://www.milenio.com/node/423969)

25) “Se entregaron en México los CEMEFI 2010”, *ComunicaRSE*, marzo de 2010. (DE: 15 de mayo de 2010: http://www.comunicarseweb.com.ar/biblioteca/Noticias-10/0082.html)

---

i Para consultar a manera de resumen los principales puntos del informe consultar: http://www.um.es/oserm/sostenibilidad/nuestro_futuro_comun.pdf

ii La Responsabilidad Social Corporativa la entendemos como la adopción de políticas y prácticas voluntarias para gestionar los impactos sociales y ambientales que generan las empresa durante su operación. En esta forma de gestión se incorporan los intereses y las expectativas de los principales grupos de interés, en un esfuerzo por ir más allá del cumplimiento de las obligaciones legales, y actuando de forma proactiva para responder a los desafíos sociales, económicos y ambientales. Si se desea ampliar más la información sobre los distintos enfoques de la RSC se puede consultar: Zharkevich, Ina y Ruth Judge, *From Corporate Social Responsibility to Corporate Accountability and Beyond*, International NGO Training and Research Centre, Policy Brefing Paper 25, julio, 2010.

iii El estudio “se realizó en los meses de agosto y septiembre de 2008, a partir de una encuesta aplicada a más de 150 directivos de empresas que operan en México con ingresos de 200 a más de 5,000 millones de pesos (KPMG, 2009; 4).

iv “Las empresas con liderazgo y visión vienen a ser agentes de cambio siempre y cuando asuman esa relación y combinación de responsabilidad social y equilibrio ecológico, de aprovechamiento sostenible, gestión participativa y valoración con respecto a la cultura local, en un marco legal y político favorable. Es decir, empresas con estas cualidades intentan elevar los niveles de desarrollo social y económico donde diversifican su producción” (Ugarte, 2005; 53).

v Citado en González, Alejandro, “Orientación a Resultados y Sociedad Civil: El Rol de las OSCs en el Fortalecimiento de la Transparencia, la Rendición de Cuentas y el Valor Público de la AP”, en González Arreola, Alejandro (Coord.) ¿Gobernar por Resultados? Implicaciones de la Política de Evaluación del Desempeño del Gobierno Mexicano, México: Gesoc A.C. 2008, pp. 225-226.

vi La gobernanza la entendemos como “El proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –básicos y coyunturales- y las formas de coordinarse para hacerlo (su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar; 2007). De esta manera y, de acuerdo con el PNUD (1997) “El desarrollo social depende entonces

críticamente de una articulación deliberada en los ámbitos económico, social y político-institucional: de la forma en que se ejercen los poderes políticos, económicos y administrativos para manejar los asuntos críticos de una nación".

vii En "Orientación a Resultados y Sociedad Civil: El rol de las OSCs en el fortalecimiento de la Transparencia y la Rendición de Cuentas y el Valor Público de la AP, González (2008; 220-243) se pregunta si la sociedad civil organizada juega un papel en la generación del valor público. Después de una larga disertación concluye que las OSCs sí tienen un papel fundamental al realizar acciones tendientes a mejorar la transparencia, el acceso a la información , la rendición de cuentas y la deliberación pública…siempre y cuando se incorpore y fortalezca una visión posgubernamental de los asuntos públicos que reconozca el vital papel que pueden jugar actores externos al Poder Ejecutivo y al propio Estado.

viii Mauricio Merino en su texto "Más allá del Acceso a la Información" considera cuatro parámetros de control para implementar y evaluar una política de transparencia: la publicidad, la inclusión, la verificabilidad y la responsabilidad que se asocian a la producción, uso y distribución de la información pública (Arellano, David; López-Ayllón, Sergio; Merino, Mauricio). "El primero de estos parámetros se refiere a la posibilidad efectiva de documentar y publicar toda la información sobre la forma en que la organización toma decisiones y las lleva a la práctica; el de inclusión alude a la importancia de incorporar e informar de manera oportuna y accesible, a todos los actores que deben intervenir en la toma de decisiones o en su puesta en práctica, conforme a los fines que persigue una organización; la verificabilidad se refiere a la posibilidad de constatar, por cualquier medio plausible, que las decisiones y los procesos de la organización se llevaron a cabo del mismo modo en que estaban definidos por las normas o los procedimientos aplicables o bien de la manera en que se dijo que efectivamente ocurrió; y por último, la responsabilidad se refiere tanto a la definición formal de relaciones y papeles, como a la claridad de las decisiones que han de estar a cargo de cada uno de los actores que intervienen en la decisión o en la implementación de los fines que persigue la organización pública, así como su papel propio en la producción, utilización y distribución de la información que tienen a su alcance (p. 243).

ix Citado en Villaverde, Héctor (2008), "Rendición de Cuentas y Responsabilidad Social de las Empresas", *Primer Foro de Responsabilidad Social Empresarial del Mercosur*, Organizado por InWent y UNESCO, 22-24 de septiembre, Buenos Aires.

x Op. cit

xi Como en la mayoría de las relaciones en las que la ganancia u obtención de valor para un actor o grupo de actores ("principal") depende de la acción o moral de otro actor ("agente"), existe un dilema en el que el "principal" no cuenta con perfecta información sobre si los actos del "agente" están encaminados al avance de los intereses del "principal" o si estos actos sólo satisfacen los intereses propios del "agente". Esto es lo que se conoce en economía como el "dilema del agente-principal", y existen varios mecanismos para intentar alinear los intereses de los "agentes" con los de los "principales", que van desde la legislación hasta los salarios de eficiencia y bonos de desempeño. Para ahondar más en esta teoría remitirse a Stiglitz, Joseph, "La Información y el Cambio de Paradigma en la Ciencia Económica", Discurso pronunciado en la ceremonia de premiación del Nobel, Estocolmo, 8 de diciembre de 2001.

xii Esta fuente ha sido utilizada porque se trata de uno de los sitios electrónicos que concentra, y publica, la información de los reportes enviados para su validación ante este organismo. Ver: http://www.globalreporting.org/ReportServices/GRIReportsList/

xiii "El Índice de Competitividad Responsable 2007 atribuye importancia a las medidas que reflejan el rol de los conductores combinados que involucran estrategias y prácticas empresariales responsables, políticas públicas, sociedad civil y activismo y compromiso laboral. La importancia relativa de estos componentes básicos varía de país a país…" (Accountability, p.20). Para facilitar su interpretación, los países han sido clasificados en 4 grandes grupos que aquí se describen a continuación. Principiantes: muchos de estos países ya han comunicado su compromiso de responsabilidad a través de la firma y ratificación de tratados internacionales, y otros impulsores de políticas, pero están luchando por implementar lo básico, como salud y seguridad del trabajador y libertad de organización entre las empresas. Cumplidores: se concentran en demostrar el progreso en su cumplimiento con los estándares internacionales de calidad, laborales y ambientales, y por ello establecen su capacidad para captar la participación en el mercado en las cadenas de suministro mundiales de marcas y clientes más conscientes respecto a la calidad. La sociedad civil nacional no es un impulsor significativo para los Cumplidores. Afirmadores: son países que progresan, que aprovechan las oportunidades en la competitividad responsable; están comprometidos activamente y la promoción de estándares internacionales que les brindarán una ventaja competitiva. Algunos Afirmadores están creando marcas nacionales relacionadas con prácticas empresariales y de gobierno responsables para atraer inversiones directas extranjeras y promover una primera generación de productos globales y marcas corporativas. Para muchos Afirmadores, un ambiente vibrante de la sociedad civil, que desafíe los negocios pero que esté listo para colaborar para encontrar soluciones, es un elemento crítico para desarrollar el proyecto nacional en general. Innovadores: están trabajando para establecer la responsabilidad en el centro de sus economías nacionales, auxiliadas por reglamentaciones escritas bien implementadas, estrategias de responsabilidad corporativa bien diseñadas, reforzadas en la mayorías de los casos por ONGs sólidas, organismos de

control de los medios de comunicación y consumidores que demandan nuevos productos responsables. El ICR no es, entonces, una tabla de clasificación de ganadores y perdedores sino una herramienta para el diagnóstico del progreso y del potencial de los países para desarrollar sus economías y permitir a las instituciones sacar ventaja de nuevas fuentes de oportunidad económica en los niveles más altos de la cadena de valor (p. 25-28).

xiv Para ahondar en los criterios definidos por la organización se puede visitar el documento completo en la dirección: http://www.accountability21.net/uploadedFiles/Conference/El%20Estado%20de%20la%20Competitividad%20Responsable%202007.pdf

xv Gesoc A.C., como parte del estudio "Análisis de las Prácticas de Reporteo en México", analizó a enero de 2010, 31 reportes de empresas que lo habían hecho público a través de su sitio web y que lo habían enviado a GRI.

xvi De acuerdo con la última lista publicada por el CEMEFI de empresas que han obtenido el Distintivo ESR en los últimos diez años (http://www.cemefi.org/esr/index.php?option=com_content&task=view&id=3). En este análisis no se consideró a las empresas que son parte de un grupo o conglomerado, por esta razón, el número de empresas contabilizadas ascendió a 432 y no se consideró la cifra que se ha manejado en otros medios ("cerca de 500", "Sólo 500 empresas Socialmente Responsables: Entrevista a Jorge Villalobos…" Milenio.com, 16 de abril, 2010; de "495" según el sitio web www.comunicarseweb.com.ar/biblioteca/Noticias-10/0082.html)

xvii Estos datos fueron recopilados a través de páginas web, solicitud vía correo electrónico y llamadas telefónicas. La muestra abarcó las empresas enlistadas en el sitio web de CEMEFI distinguidas con el Distintivo ESR y las empresas enlistadas en el Ranking de "las 500" de Expansión 2009.

xviii Esta lista se generó con apoyo de la información disponible en el sitio del Pacto Mundial http://www.unglobalcompact.org/ al 16 de junio de 2010.

xix De las 500 empresas enlistadas en el ranking de la revista Expansión http://www.cnnexpansion.com/XPA5002008/?uid=1, 101 también son Empresas Socialmente Responsables. Para evitar repeticiones, las 101 empresas fueron eliminadas de esta muestra, por lo que los resultados mostrados tienen como base únicamente a 399 empresas.

Responsabilidad Social Empresarial como una perspectiva para realizar programas que contribuyan a la satisfacción de las necesidades de la sociedad en el Sur de Sonora

Dra. Beatriz Ochoa Silva

Mtra. Imelda Lorena Vázquez Jiménez

Mtra. Guadalupe de la Paz Ross Arguelles

Resumen

Red Comunitaria Sonora está integrada por personas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de educación superior y gobierno, que se han preocupado por concretar acciones socialmente responsables a través del trabajo conjunto. Participan simultáneamente haciendo sinergia entre ellas para adquirir habilidades, recursos, experiencias y capacidades competitivas más amplias de lo que pueden reunir y manejar de manera independiente, han planeado y desarrollado un conjunto de programas de fortalecimiento basado en las necesidades sociales relacionadas a problemas de pobreza, educación, medio ambiente y salud. Tienen como propósito diseñar un programa de responsabilidad social para involucrar al sector privado a la red, en especial a las empresas que colaboran con la Fundación del Empresariado Sonorense A.C. capítulo Cd. Obregón. Con la finalidad de expresar un

compromiso con las necesidades de su comunidad que vaya más allá del beneficio económico que las empresas buscan.

Palabras clave: Responsabilidad social empresarial, responsabilidad social, interna y externa, grupos de interés, programas de responsabilidad social, organizaciones de la sociedad civil.

Introducción

El enfoque de la responsabilidad social surge como una novedad en el desarrollo de las grandes empresas, en años recientes la preocupación por este tema se ha generalizado en todo tipo y tamaño de organización y se han interesado por involucrar en sus prácticas de negocios acciones socialmente responsables, lo que ha dado pie al surgimiento de muchos estudios relacionados con diferentes ámbitos de la responsabilidad social empresarial. Éste, es el caso de un estudio relacionado con el ámbito de la responsabilidad social en un grupo de empresas preocupadas por realizar acciones socialmente responsables que contribuyan a mejorar los problemas sociales.

Antecedentes

La internacionalización de los negocios, la apertura de mercados y la tendencia hacia la globalización ha creado nuevos retos para el sector privado en lo relativo a sus obligaciones y responsabilidades con respecto a la sociedad en general. Años atrás las empresas desarrollaban su actividad sin tener en cuenta a la sociedad, la discusión y la visibilidad de las prácticas sociales eran casi desconocidas. Cada país ha comenzado a reconocer la importancia de la responsabilidad social, han realizado avances significativos enfrentándose a presiones de la sociedad donde exigen que las empresas tengan una mayor implicación en los problemas sociales.

Grandes empresas a nivel mundial han establecido sus propias fundaciones para realizar acciones filantrópicas encaminadas al desarrollo de las personas a través de diversos programas sociales y otras lo hacen por medio de organizaciones civiles que están organizadas para aportar tiempo, talento y recursos a favor de la comunidad. Algunas empresas por su tamaño no cuentan con una fundación pero están preocupadas por las necesidades de la sociedad, establecen sus propios programas enfocados a prácticas sociales, que van desde el cuidado del medio ambiente hasta aspectos relacionados con las condiciones laborales de los empleados. Otras participan con donaciones a organizaciones de la sociedad civil para que a través de éstas, llegue a donde más se necesite.

Por otro lado existen organizaciones filantrópicas que operan de manera independiente y su función es la de canalizar los recursos privados a través de diversos programas para mantener la integridad de las comunidades a las cuales sirven, mejorar la calidad de vida en general, aprender de las personas y grupos sociales específicos, contribuir así al bien público (CEMEFI, 2008).

Hoy en día todo tipo y tamaño de empresas están cada vez más conscientes de la necesidad de incorporar como parte de su estrategia los problemas sociales de la base de la pirámide, aspectos laborales relacionados de sus empleados, medioambientales y de derechos humanos, para contribuir directamente con el desarrollo social. Kaufman (2000) afirma que las empresas con mayor interés en apoyar a este mercado y que desean alcanzar el éxito, tendrán la oportunidad de enfrentar nuevas realidades, algunas de ellas aprovechando para salir de sus zonas de confort o para hacer el bien social. Al hacerlo deberán pensar en cambios que añadan valor a la sociedad.

Los comentarios anteriores se pueden respaldar con los estudios realizados por Ferrell y Hirt (2004) donde afirman que la práctica de la responsabilidad social ha evolucionado, actualmente se establecen alianzas estratégicas con fines sociales que son llevadas a cabo por empresas privadas con alguna organización social. Este tipo de unión genera programas de responsabilidad social con el propósito de fortalecer la sensibilidad de la empresa en su ambiente social, además de proporcionar apoyo a los ejecutivos para tomar decisiones que aprovecharían la experiencia del mundo no lucrativo.

De acuerdo a Paladino (2004) la responsabilidad social empresarial (RSE) ha pasado de ser una actividad asociada estrictamente a la filantropía a un elemento central de la estrategia tendiente a la construcción de una nueva cultura corporativa, donde la empresa desempeña un papel muy importante en la vida de las personas no sólo como generadora de empleo y de riqueza, sino como agente de desarrollo en las comunidades. Esta relación empresa-sociedad es benéfica porque la empresa aprovecha las expectativas que genera la RSE para obtener ventajas competitivas y la comunidad mejora su calidad de vida.

Sin embargo, existen empresas que parten del supuesto equivocado que para obtener ventaja competitiva se deben incrementar los recursos y donativos que aportan a la sociedad, asignando un presupuesto fijo a causas filantrópicas en forma directa a través de una organización de la sociedad civil o de una fundación, como es el caso de las empresas en el estado de Sonora que aportan donaciones en dinero o en especie a través de la FESAC, para que ésta a su vez la canalice a través de convocatorias con las organizaciones de la sociedad civil.

En la actualidad la filantropía empresarial ha dejado de ser una actividad autónoma confiada a una fundación, para cada vez más formar parte de las estrategias que contribuyen a realizar el objetivo social de la empresa y promover acciones en una sociedad prospera que va más allá de los programas tradicionales de beneficencia en busca de programas más sustentables que permitan actuar con responsabilidad social. De acuerdo a Fernández (2005) el propósito es efectuar un cambio social y económico para la comunidad, generando iniciativas orientadas a mejorar la calidad de vida,

trascendiendo del enfoque tradicional de ayuda para pasar a influir sobre causas profundas que provocan problemas sociales.

De acuerdo a Paladino (2004) una clave importante para entender los diversos planteamientos sobre la responsabilidad social es como se concibe la relación entre la empresa y sociedad. Lo primero es una consecuencia de lo segundo, no es posible que se dé la responsabilidad social sin la participación de la sociedad, la cual tiene que tomar como suyo el programa planteado por la empresa. Por lo tanto es fundamental que las empresas tomen conciencia que los actuales niveles de desarrollo demandan que éstas actúen como ciudadanos responsables y generen proyectos que contribuyan a ser más sustentables en el futuro.

Todo lo expuesto con anterioridad lo respaldan la teoría de Porter y Kramer (2002) al afirmar que el entendimiento corporativo sobre la filantropía estratégica ha sido limitado a la simple donación, cosa que es principalmente realizado para favorecer estrategias de mercadotecnia. Estos autores proponen otra visión llevada a cabo sobre actos socialmente responsables para que esta nueva estrategia sea integrada y pueda producir beneficios que tengan un impacto social y que se conecten con los objetivos económicos y así lograr la ventaja competitiva. Gran número de empresarios están concientes de este marco para el pensamiento estratégico que maximiza el valor de la responsabilidad social y que puede contribuir al desarrollo sustentable a fin de favorecer su crecimiento y aumentar su competitividad.

El modelo propuesto por Porter y Kramer (2006) surge debido a que existen fuertes presiones sociales por parte del gobierno y organizaciones de la sociedad civil (OSC) para las empresas, como el pedir más responsabilidad social, esto debilita su capacidad para operar productivamente. Hacen una propuesta para las empresas donde incluyen dentro de sus planes formales acciones socialmente responsables.

Por otro lado, existen organizaciones y movimientos internacionales con modelos y programas ejemplares de responsabilidad social como es el Libro Verde de la Comisión Europea sobre Responsabilidad Social Corporativa, Global Compact (Pacto Mundial), el Global Reporting Institute (GRI) de Naciones Unidas, el Instituto Ethos de Brasil, la Unión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo, Business for Social Responsability en Canadá y Estados Unidos, El Centro Mexicano de Filantropía (CEMEFI) en México y Alianza por la Responsabilidad Social Empresarial en America Latina, que buscan apoyar a empresas con la responsabilidad social y facilitar el intercambio de experiencias y la identificación de oportunidades de colaboración, entre otros (CEMEFI, 2006). Estas organizaciones tienen sus propios lineamientos e indicadores de desempeño, no se enfocan a medir los

resultados o beneficios de la práctica de la responsabilidad social.

En México, el Centro Mexicano de Filantropía (CEMEFI) está vinculado a otras organizaciones y movimientos, que han otorgado el distintivo de empresa socialmente responsable (ESR). Este reconocimiento que se otorga en base de un cuestionario que cada empresa aspirante contesta y documenta y que se pone a consideración de un comité para tomar la decisión del reconocimiento.

Organizaciones de la sociedad civil en la participación de programas sociales.

Las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir al desarrollo y consolidación democrática de sus países, colaborando con el gobierno y las empresas, ofreciendo respuestas innovadoras y conocimiento a la solución de problemas sociales. De acuerdo al Centro Mexicano de Filantropía (2008) su participación está asociada con tres ideas generales: a) El mercado no ofrece soluciones para atender todas las necesidades sociales ni a todos los sectores de la población; b) El estado, sobre todo en los países menos desarrollados, ha venido enfrentando limitaciones para garantizar el bienestar social; y c) La sociedad civil organizada debe participar en el diseño e implantación de estrategias para el desarrollo social.

En México, de acuerdo al CEMEFI existen 33, 010 organizaciones de la sociedad civil (OSC) que integran el Tercer Sector que se gobierna en forma autónoma y sin fines de lucro. Según datos de la universidad de Johns Hopkins derivados de un estudio comparativo del Tercer Sector en 30 países incluyendo a México los recursos del sector están compuestos por el 35% del gobierno, el 53% de cuotas y servicios que pagan los ciudadanos y el 12% de la filantropía, incluyendo donaciones de empresa y fundaciones. El 82% de los recursos con los que trabajan las OSC son autogenerador, el financiamiento gubernamental 8.5% y las donaciones filantrópicas 6.3% de los recursos A nivel estatal, en nuestro país existen organizaciones preocupadas por contribuir a mejorar el desarrollo social, en particular en el estado de Sonora, está la Fundación del Empresariado Sonorense A.C. (FESAC), es una institución independiente con carácter filantrópico, privada y autónoma, dedicada a atender las necesidades más apremiantes de la comunidad, a generar oportunidades de desarrollo y a mejorar la calidad de vida de los Sonorenses. Su misión es “Generar bienestar social apoyando y acompañando a las organizaciones de la sociedad civil en la procuración del desarrollo comunitario sustentable”. Dentro de sus principales funciones están la de recaudar, dirigir fondos y recursos, reunir información y seguir el desarrollo de programas locales y estatales, realizar alianzas con diversos actores de la sociedad civil, apoyar la profesionalización de las organizaciones de la sociedad civil, promover y monitorear la solución de las siguientes necesidades sociales: desarrollo comunitario y de base, educación, salud, vivienda, capacitación, medio ambiente y promoción de la filantropía (FESAC,

2009).

La forma de operar de FESAC es a través de convocatorias para proveer de fondos a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que estén trabajando para mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables y marginados de la comunidad. De acuerdo a Bórquez (2009) la función de esta fundación es acompañar a las organizaciones sociales en la procuración del desarrollo, despertar a la responsabilidad empresarial, crear comunidad y apoyar para dar una mejor calidad de vida a quienes menos gozan de ésta. También es de gran interés promover en las empresas que la conforman acciones de responsabilidad social.

En Cd. Obregón, Sonora., en 2006 se integra una red conformada por un grupo de personas, organizaciones de la sociedad civil e instituciones de educación superior (ver figura 1) conscientes de que los problemas sociales no pueden ser sólo preocupación del gobierno, ni de ellas mismas y de la poca participación de las empresas privadas en este tipo de problemas, deciden unirse y trabajar de manera conjunta con programas relacionados a problemas sociales de pobreza, educación, medio ambiente y salud. Esta agrupación es conocida como "Red Comunitaria Sonora" cuya misión es unir esfuerzos, talentos y recursos para promover el desarrollo social de la comunidad y mejorar su calidad de vida. (Ochoa, Vázquez y Ross 2008).

Red Comunitaria Sonora (RedCoSon) garantiza la participación de la comunidad en la búsqueda de un bien común, donde todos los integrantes comparten objetivos y siguen un proceso ordenado de desarrollo para lograr sus objetivos, lejos de ser un problema, se unen a los logros de los mismos. Busca el desarrollo social a través de la participación activa y conjunta de un sistema de red de organizaciones y servidores interesados en mejorar el bienestar social y la autosuficiencia de las comunidades más vulnerables en el sur de Sonora.

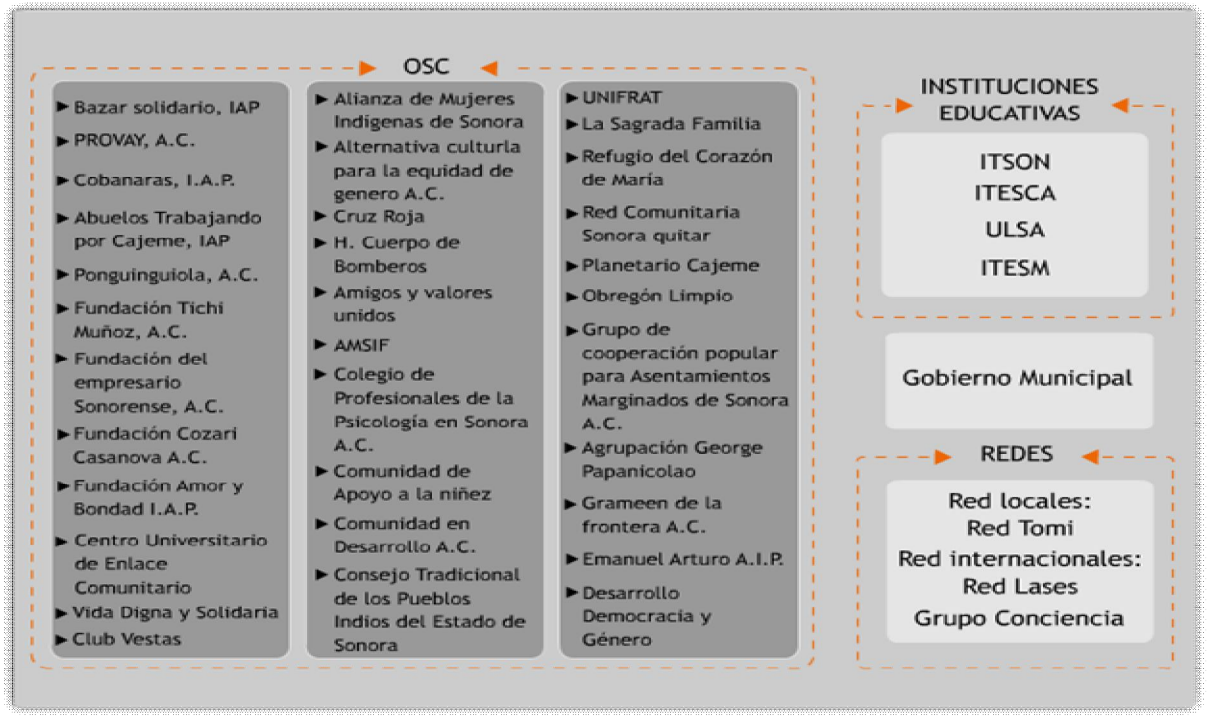


Figura 1. Integrantes de Red Comunitaria Sonora.

Dado que la mayoría de las comunidades de bajos ingresos se enfrentan a condiciones de vida extremadamente difícil, en RedCoSon, se cree que a través de alianzas entre OSC, instituciones educativas, gobierno y empresas privadas se puede contribuir a mejorar los indicadores de calidad de vida, bienestar social, autosuficiencia y supervivencia, para lo que propone diversas metas estratégicas para cada uno de los indicadores que se muestran en la figura 2.

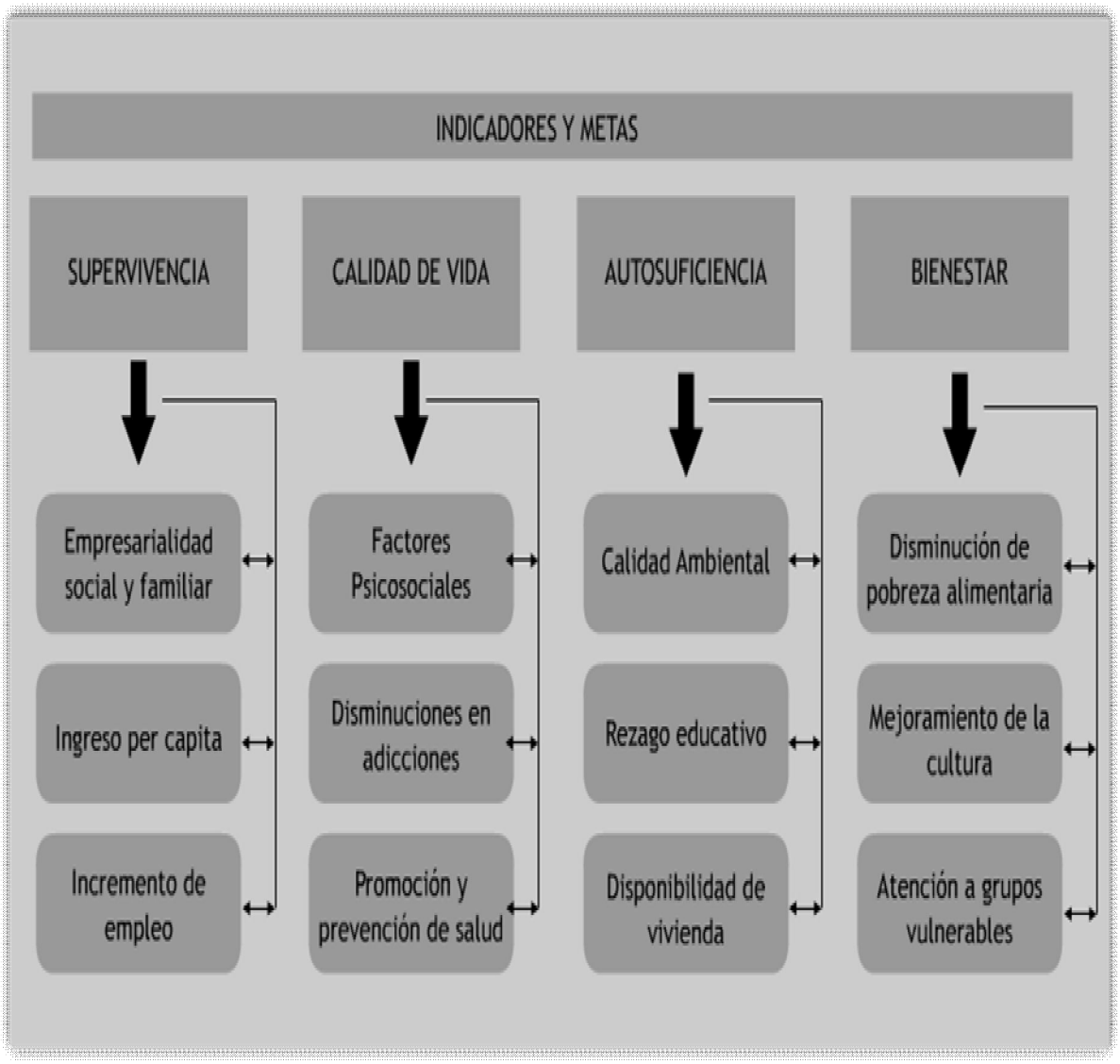


Figura 2. Indicadores y metas de Red Comunitaria Sonora.

Partiendo de los cuatro indicadores mencionados anteriormente, Red Comunitaria Sonora se visualiza como una institución líder en la promoción del desarrollo comunitario con sustento en los principios de una participación activa y conjunta con voluntad, energía y confianza en sí mismos, en busca de mejorar el bienestar social y la autosuficiencia de comunidades más vulnerables (Ochoa, Vázquez y Ross 2008).

Para el logro de las metas se tienen establecidos los siguientes objetivos estratégicos que se presentan en la figura 3.

Figura 3. Objetivos estratégicos de Red Comunitaria Sonora.

En Red Comunitaria Sonora se han planeando y desarrollando un conjunto complejo de programas de fortalecimiento basado en los indicadores a los que desea contribuir en pro de la sociedad y del aprendizaje de las organizaciones que la integran. Actualmente en estos programas participan los integrantes como son las organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas de nivel superior y gobierno. Lo que significa que, se trabaja por un acuerdo en el que se conjugan diversos actores que puedan mejorar la incidencia en el desarrollo local, a partir de generar condiciones de aprendizaje de las experiencia incluidas.

Un común denominador de las organizaciones de la sociedad civil que conforman la RedCoSon, es que se encuentran trabajando en contextos de fuertes problemas sociales, con un alto porcentaje de niños, jóvenes, mujeres y familias enteras que viven en lugares que no se invierte en infraestructura, salud, pavimentación, educación, vivienda y medio ambiente, donde además, la situación de los integrantes de

las comunidades es precaria, con problemas como desempleo, drogadicción, deserción escolar, problemas de salud y psicológicos. (Ochoa, Vázquez y Ross 2008).

Red Comunitaria Sonora está integrada por algunas organizaciones con reconocimiento internacional y nacional que tienen sus propios modelos para allanar problemas sociales como es el caso de Grameen de la Frontera con un programa en el que ha apoyado a más de 3, 500 mujeres indígenas en la región Mayo y Yaqui, Cobanaras, A.C. es una OSC que ofrece créditos a un grupo de mujeres emprendedoras en el municipio de Cajeme y FINVAY, operada por PROVAY, que otorga créditos para micro emprendimientos. Otras organizaciones participan en programas de atención psicológica, pedagógica y de salud está PROVAY; en el cuidado del medio ambiente Poguinguiola A.C. con programas de reciclado de papel, plástico y aluminio, además de un programa de educación ecológica; en el reciclado de productos del hogar y vestido participa Bazar Solidario, A.C. aunado a estas organizaciones existen otros programas relacionados con salud como es el caso de la Agrupación George Papanicolau, Grupo de Mujeres Indígenas de Sonora A.C. y la Cruz Roja Mexicana, en becas para educación a todos los niveles y problemas sociales. Existen programas dirigidos por otras organizaciones que forman parte de la RedCoSon que contribuyen a la formación de ciudadanos autónomos más responsables de su entorno, también existen programas de asistencialismo y rehabilitación física manejados por otras organizaciones de la sociedad civil.

Para la realización de gran parte de sus programas sociales, las OSC que integran RedCoSon reciben el apoyo financiero a través de convocatorias de dos fundaciones que también forman parte de ella, la fundación Tichi Muñoz y la Fundación del Empresariado Sonorense FESAC y del programa federal de INDESOL. Para la consolidación de algunos de los programas sociales, educativos, de capacitación y medio ambiente recibe apoyo de instituciones de educación superior a través de sus programas educativos principalmente del Instituto Tecnológico de Sonora, Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Obregón, ITESCA y Universidad La Salle.

Para RedCoSon se elaboró el modelo de Anatomía del Performance, conocido por sus siglas en inglés como AOP propuesto por Rummler y Brache (1995) al que se le han realizado ciertas adaptaciones de acuerdo a las características de la red, se ha utilizado como referencia para realizar diversos programas e investigaciones. Es un modelo (ver figura 4) que se diseñó considerando las variables del ambiente externo como son: gobierno, economía, sociedad y sociedad del conocimiento que influyen sobre los recursos que se extraen del mismo sistema y de los que requiere la red para realizar sus actividades que van desde las alianzas, microcréditos, donativos, voluntariado, apoyos profesionales y fuentes de financiamiento, mismos que serán entradas para la administración de los servicios desde diferentes

perspectivas de la Red y que servirán para entregarle valor al mercado, sin dejar de considerar la competencia y a los inversores. (Vázquez, Ross y Ochoa 2007).

Tomando como referencia el modelo AOP, que parte de considerar los niveles organizacional, en lo que corresponde al mercado, se busca hacer alianzas entre las organizaciones de Red Comunitaria Sonora, de conocimientos, identidad y de recursos que apunten a generar una sinergia que potencie el desarrollo de las personas en la comunidad y mejore el medio ambiente.

Partiendo del supuesto que las organizaciones en todos los tipos de industria y en todas partes del mundo han formado alianzas estratégicas, sociedades o redes para complementar sus propias iniciativas estratégicas y fortalecer su competitividad, han llegado a la conclusión que participar simultáneamente haciendo sinergia entre ellas mismas les ayudará a adquirir más habilidades, recursos, experiencias y capacidades competitivas más diversas y amplias de lo que pueden reunir y manejar por su cuenta. Así mismo, Bernardez (2007) resalta que una organización en redes es aquella que define relaciones, alianzas con clientes y proveedores fuera de su estructura tradicional y se pueden dar desde la diversificación del negocio hasta alianzas en las cuales dos organizaciones combinan sus fortalezas para atender a un cliente.

El objetivo de la colaboración en redes es que las organizaciones conocen las capacidades de sus servicios y se convierten en sus promotores. Trabajar en redes no se reduce a reunirse con gente. El seguimiento de estos encuentros es una tarea esencial. Las organizaciones afiliadas aprenden a crear y utilizar redes a nivel local, nacional e internacional, a establecer y conservar contactos.

Las redes sociales requieren de relaciones directas con otras redes o asociaciones (clientes potenciales). Algunas OSC optan por resolver esta cuestión buscando un asociado local que lo apoyará en la prestación del servicio; esta es la alternativa más barata y fácil para entrar en un nuevo mercado.

De hecho, asociarse con una OSC local es tal vez la solución más atinada para las organizaciones con planes a nivel macro que solo deseen ofrecer sus servicios a mercados locales.

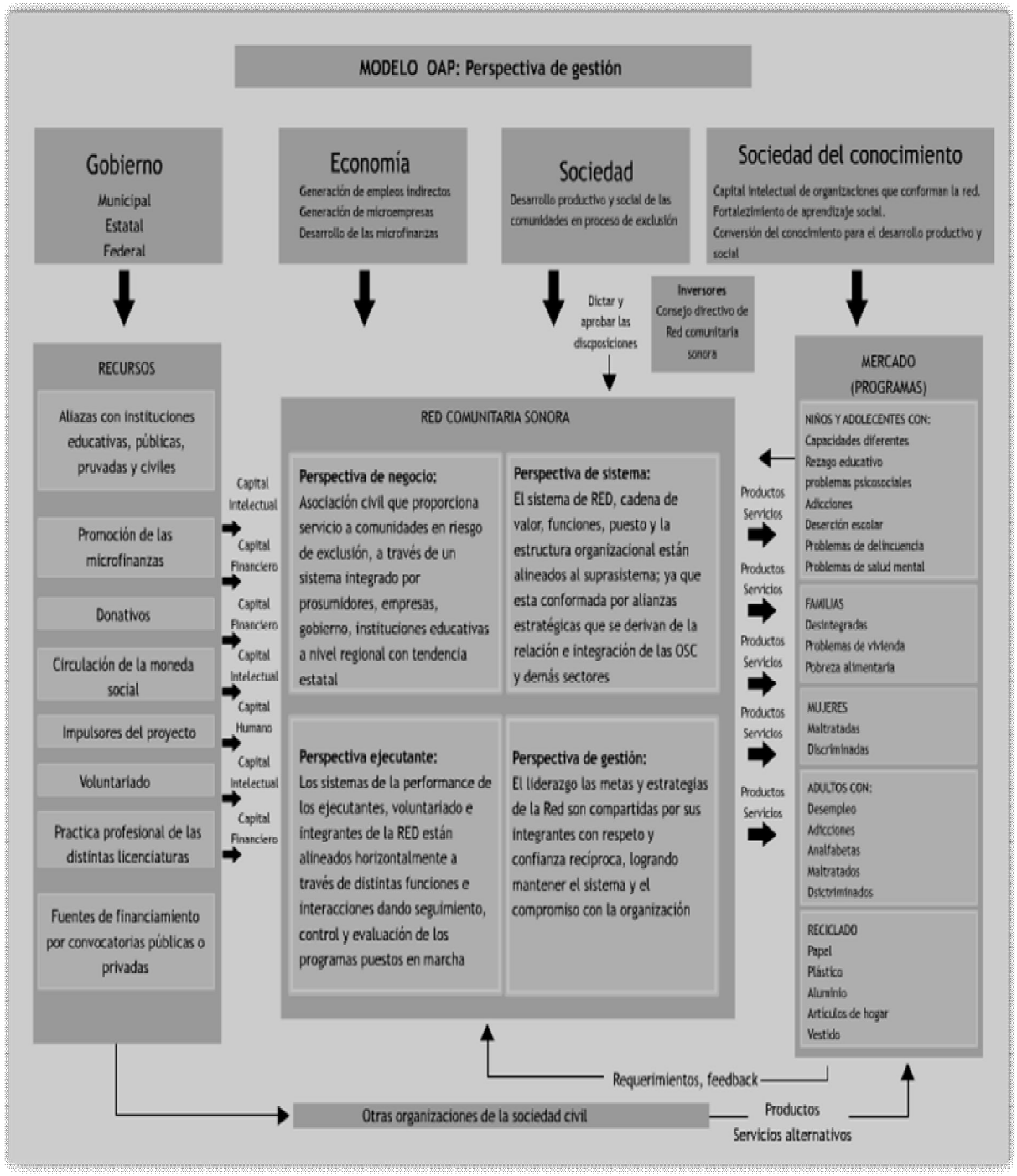


Figura 4. Flujograma AOP Inter Organizacional de Red Comunitaria Sonora.

Tomando en consideración los beneficios obtienen la OSC al trabajar en redes, en 2007 se realizó en Red Comunitaria Sonora una serie de actividades que tenían como objetivo promover las alianzas entre organizaciones de la sociedad civil perfectamente relacionadas a la cadena de valor de la red para trabajar en forma conjunta con programas que impacten en el desarrollo individual y social de la comunidad del sur de Sonora, se convocó a 46 organizaciones de la sociedad civil establecidas en Cd.

Obregón, Sonora (Ochoa, Vázquez y Ross 2008). De manera recurrente a la fecha se encuentran participando aproximadamente 35 organizaciones de la sociedad civil, cuatro instituciones de educación superior y el gobierno municipal.

De manera particular en RedCoSon se tiene como propósito crear tres programas que contribuyan a lograr las metas planteadas, uno que evalúe el impacto social de los diversos programas que tiene las OSC, otro sobre la capacitación financiera a microempresarios y el tercero es un programa de responsabilidad social, éste último con la finalidad de involucrar al sector privado a la red, y en especial a las empresas que colaboran con la Fundación del Empresariado Sonorense, A.C. Capítulo Cd. Obregón, siendo ésta una organización afiliada a Red Comunitaria Sonora. La finalidad de crear un programa de responsabilidad social es el de expresar un compromiso con las necesidades de su comunidad que vaya más allá del beneficio económico que éstas buscan y que este programa a su vez contribuya con acciones sociales que beneficie a la comunidad interna y externa de estas empresas como son: empleados, clientes, gobierno, organizaciones de la sociedad civil y proveedores.

Problema

Las organizaciones de la sociedad civil, en colaboración con las empresas están realizando esfuerzos encaminadas a la adopción y promoción de prácticas socialmente responsables. Sin embargo estas acciones en algunos casos no están respaldadas por convicciones sólidas y terminan siendo efímeras.

Es importante estar concientes que las empresas no pueden quedarse al margen y dejar de atender el cambio provocado por las expectativas y exigencias de sus clientes, trabajadores y sociedad que cada día dan más importancia a la responsabilidad social, a su implicación y aporte a la resolución de los problemas que interesan a la ciudadanía. La realidad indica que las empresas deberían respetar y apoyar a las comunidades, sus familias, proteger el ambiente, promover la educación y la salud, para mejorar la calidad de vida, ejerciendo mayor presión de cambio y traer aunada la sostenibilidad y crecimiento en los próximos años.

Si se toma como punto de partida que la sociedad pide cambios en los negocios, que se requiere una mayor implicación del entorno empresarial en problemas sociales, que la responsabilidad social es una obligación ética y moral, voluntariamente aceptada por la empresa, que la participación de las empresas en este tipo de acciones crea su propia imagen ante la sociedad y que sí participa con la sociedad, es más atractiva ante los clientes, trabajadores y accionistas. Partiendo de estos supuestos se pueden plantear las siguientes interrogantes en relación al desempeño de las empresas en acciones socialmente responsables ¿Qué hacen las empresas para incorporar en su planeación los objetivos sociales? ¿Pueden comprometer su desarrollo con una visión crítica y abierta que sirva para mejorar las

actuales prácticas? Una respuesta a estas interrogantes se ofrece cuando la responsabilidad social empresarial está organizada y da lugar a mecanismos institucionalizados para contribuir a mejorar la calidad de vida de la sociedad.

Para saber si la responsabilidad social esta organizada, si existe un interés por aportar algo benéfico a la sociedad y en general por mejorar sus prácticas actuales en las empresas que colaboran con FESAC, es necesario cuestionarse lo siguiente:

¿Cuáles son las acciones relacionadas con el desarrollo y operacionalización de programas de responsabilidad social que están usando las empresas? ¿En que tipo de problemática social están interesadas las empresas en desarrollar programas de responsabilidad social? ¿Con qué tipo de organización están dispuestas las empresas a establecer alianzas para el desarrollo de programas responsabilidad social?

Objetivo

Identificar las acciones y el nivel de participación en actividades sociales de las empresas que colaboran en la Fundación del Empresariado Sonorense FESAC en el municipio de Cajeme, así como identificar las acciones sociales en las que fundamentan el desarrollo de sus programas de responsabilidad social y las organizaciones de la sociedad civil con las que establecerían alianzas para el desarrollo de estos programas.

A partir del estudio, se trata de encontrar información útil para el diseño de propuestas de apoyo destinados a proyectos relacionados con algunos aspectos de la responsabilidad social que puedan llevar a cabo las empresas que colaboran con FESAC de manera conjunta con las organizaciones de la sociedad civil que forman parte de Red Comunitaria Sonora y, de esta forma, alentarlas a realizar prácticas que contribuyan a la satisfacción de las necesidades presentes y futuras de la sociedad.

Justificación

Cuando una empresa es socialmente responsable y está basada en una convicción firme por el bien de la sociedad y de ella misma, no solo puede contribuir a mejorar a la sociedad sino que puede lograr la competitividad.

La responsabilidad social empresarial constituye un concepto que se encuentra integrado por una serie requerimientos económicos, materiales, legales, políticos, sociales, fincados en principio éticos, que se manifiestan a través de la estructura, funcionamiento y realización de los objetivos de la empresa, frente a sus socios o accionistas y la sociedad en general.

Los programas de responsabilidad social traen consigo grandes beneficios para las empresas que los implementan, que por lo general son grandes empresas. La participación en estos programas crea su

propia imagen ante la sociedad y son más atractivas ante los clientes, inversionistas y trabajadores.

Por otro lado, está el grupo de empresas que no contempla dentro de sus planes formales por el costo que éste implica un programa de responsabilidad social, dentro de estos grupos se encuentran las pequeñas y medianas empresas, algunas de éstas participan en programas de gobierno o simplemente ofreciendo apoyo económico a través de diversas OSC. Es aceptado pensar que no se debe esperar que las empresas sustituyan al gobierno en actividades relacionadas con la educación, seguridad, medio ambiente, pero desde sus posibilidades pueden colaborar con organizaciones en algún tipo de programa que no le implique altos costo, de esta manera evitarán usar el concepto de responsabilidad solo como un apoyo filantrópico que éste canalizado a través de organizaciones de la sociedad civil que tenga un programa operando en la sociedad, sino que pueden trabajar de manera conjunta en programas sociales.

Por esta razón es importante realizar un estudio donde se investigue la participación de las empresa que colaboran con una fundación con fines filantrópicos en diversas áreas relacionadas con la responsabilidad social empresarial, o bien aquellas actividades que llevan a cabo de manera independiente o en forma conjunta con otras instituciones en beneficio de la comunidad, del lugar de trabajo, del medio ambiente, del mercado, entre otros. También se considera de primordial importancia analizar y presentar propuestas para encauzar nuevas acciones que involucre a los empresarios en la solución de problemas que afectan a la sociedad, al mismo tiempo que se propicia una participación más intensa, de mayor libertad y flexibilidad en la toma de decisiones que le permita crear un entorno social y económicamente más productivo; además de crear una imagen positiva para la empresa.

Se pretende buscar la forma de motivar a las empresas participantes en el estudio a ir más allá de las prácticas obligatorias a favor del desarrollo social del país mediante la mejora de la calidad de vida y el bienestar social, centrando su atención o compromiso primordialmente donde más lo necesiten y contribuir a mejorar el medio ambiente.

Realizar este tipo de estudios tiene impacto relevante para las empresas, conocerán su situación actual sobre la responsabilidad social empresarial, las acciones que éstas pueden realizar en favor de sus empleados, inversionistas, clientes, proveedores, gobierno, organizaciones de la sociedad civil, sociedad en general y el medio ambiente.

El estudio ayudará a identificar que otras funciones pueden emprender las empresas para reforzar su negocio en relación con la sociedad tomando como referencia su contexto competitivo y las acciones detectadas a través de una cadena de valor y el tipo de vinculación se puede dar con organizaciones de la sociedad civil de tal manera que garanticen la competitividad a largo plazo de la empresa y fomenten el espíritu empresarial responsable.

Al hacer conciencia de la participación activa en programas de responsabilidad social servirá para prolongar la cadena de valor de toda empresa y mejorar la calidad de vida de la sociedad.

Método

Para llevar a cabo esta investigación la Fundación del Empresario Sonorense A.C. (FESAC) de Ciudad Obregón, proporcionó una lista de empresas que actualmente participan con donaciones. La invitación fue hecha por un funcionario de FESAC a 46 empresas de las cuales sólo 31 empresas aceptaron participar, ésta fue la muestra utilizada para el estudio.

Las empresas en las cuales se realizó el estudio se encuentran en diferentes zonas de Ciudad Obregón, Son., son de diferente tamaño y con giros diversos como: agencias de viajes, agroindustrias, comercialización, arrendamiento, desarrollos habitacionales, venta de material para construcción, desarrolladores de vivienda, uniones de crédito, asesores jurídicos y comercio agropecuario.

Las empresas tienen entre 5 y 1000 empleados, la persona que se encargó de brindar la información sobre el tema de responsabilidad social, en la mayoría de los casos fue el director/gerente/ propietario quienes tienen entre uno y 40 años en la empresa. Los cargos de los participantes eran desde el propietario, director general o jefe de departamento.

Para recabar la información, se utilizó un instrumento proporcionado por Berger et al. (2005) dirigido niveles de gerencia y/o propietarios de una empresa. Este instrumento fue aplicado en dos ocasiones en Buenos Aires, Argentina, en 1997 y 2004. El objetivo del instrumento explorar el explorar el comportamiento empresarial en relación a distintos aspectos de la dimensión interna y externa de la responsabilidad social y brinda la oportunidad de monitorear la evolución de la responsabilidad social

El instrumento consta de 117 reactivos de opción múltiple y dicotómicas, los cuales a su vez están divididos en diez secciones: a) introducción; b) valores, ética, transparencia; c) donaciones y aportes; d) voluntariado corporativo y desarrollo comunitario; e) relación con publico interno; f) relación con el medio ambiente; g) relación con proveedores y trabajo mercerizado; h) relación con consumidores; i) relación con gobierno y sociedad; y j) datos de clasificación. El tiempo aproximado para responder es de una hora a una hora diez minutos.

Debido a las diferencias entre el español usado en Argentina y México, el cuestionario proporcionado por Berger, et. al, (2005) fue adaptado a partir de un estudio piloto para su correcto funcionamiento en el trabajo de campo. Se hicieron cambios semánticos para adaptarla al español usado en México, una vez realizada la adaptación fue revisada por expertos, posteriormente se aplica la prueba piloto que permitió monitorear el instrumento a aplicar, se recaba la información de 10 entrevistas y se hacen los ajustes pertinentes de acuerdo a resultados de la prueba.

Se redactó la carta de consentimiento informado para las empresas participantes exponiendo el motivo por el que se pretendía visitarle y con lo cual quedó establecido el argumento de la entrevista.

Se calendarizaron las visitas de acuerdo a la disponibilidad de la persona que participaría en la encuesta, se estableció día y hora.

Se visitó en las empresas a la persona que proporcionaría la información en la fecha y hora acordada para la aplicación del cuestionario, tomándole alrededor de 60 minutos aproximadamente en dar respuesta a todas las preguntas.

Una vez aplicadas todas las encuestas se preparó la base de datos apoyados por un experto, mediante el programa SPSS en su versión 17. Se realizó un análisis estadístico descriptivo en el que se identificaron frecuencias y porcentajes de los datos.

Resultados

La responsabilidad social busca mejorar el entorno interno y externo de la empresa con fines estratégicos que beneficien a los grupos de interés con los que se relaciona a través de un conjunto de prácticas que tratan de contribuir al desarrollo económico y social de un país. El propósito del estudio llevó a la realización de una investigación para conocer acciones y el nivel de participación en actividades sociales de las empresas que colaboran en la Fundación del Empresariado Sonorense FESAC en el municipio de Cajeme, así como identificar las acciones sociales en las que se fundamentará el desarrollo de programas de responsabilidad social y las organizaciones de la sociedad civil con las que establecerían alianzas para el desarrollo de estos programas.

El estudio ha permitido obtener resultados satisfactorios, debido a que se aplicó un instrumento de medición confiable y válida. Estos resultados expuestos sobre la temática relacionada sobre al grado de conocimiento y el desarrollo de responsabilidad social en este caso presentando resultados de la dimensión externa pueden ser de considerable utilidad para las empresas participantes de la Fundación del Empresariado Sonorense A.C. (FESAC), y para Red Comunitaria Sonora (RedCoSon), debido a que da la pauta para trabajar en programas de responsabilidad social de manera conjunta con organizaciones de la sociedad civil que forman parte de la red y para llegar a manejarlos de tal manera que resulte un beneficio tanto para la comunidad como para la empresa.

A continuación se presentan la información más relevante de un análisis de los resultados de acuerdo al orden en que se recabó la información relacionada con esta temática.

Respecto al grado de conocimiento y de desarrollo sobre el tema de responsabilidad social. Las 31 empresas que participaron en el estudio 29 manifiestan conocer las implicaciones de la RSE en un alto y medio grado; sin embargo, los resultados muestran que a pesar de manifestar un conocimiento de la

RSE, hay indicadores que muestran lo contrario, como es que, el 50% ha asistido a algún curso o conferencia.

El mismo número de empresas, 29 manifiestan que operan cumpliendo con principios éticos, sin embargo sólo 11 tiene código de ética y ocho manifiestan que tienen algún documento que manifiesta las creencias de la empresa.

La disponibilidad por parte de las empresas para participar en programas de relacionados con la responsabilidad social, el 81% responde de manera positiva. Las empresas participantes en su gran mayoría realizan sus donaciones o aportes en más del 80% a otras organizaciones dedicadas a manejar programas sociales. Al mismo tiempo que un porcentaje similar están dispuestas a trabajar en conjunto con otras empresas para apoyar programas o proyectos de bien común; en materia de beneficio social, consideran que el participar en este tipo de actividades mejora su imagen ante la sociedad y sus clientes, también reconocen en más de un 70% que este tipo de acciones hacia la comunidad contribuye a aumentar las ventas y genera expectativas en clientes potenciales, ver tabla 1.

Tabla1. Grado de conocimiento y de desarrollo sobre el tema de responsabilidad social.

Acciones	**Número de empresas**
-Manifiestan conocer las implicaciones de la RSE	29
-Empresas que han asistido a algún curso o conferencia	16
-Manifiestan que operan cumpliendo con principios éticos	29
-Empresas que tiene código de ética	11
-Otro documento que enuncia las creencias	8
-Empresas interesadas en participar en programas de responsabilidad social.	25
-Empresas que destinan sus aportes a mejorar la calidad de vida	24

En relación a los factores que permiten decidir sobre el apoyo económico a una entidad que lo solicite, consideraban importante la relación que el líder de la organización solicitante tiene con los directivos de las empresas, el conocimiento pleno sobre la organización que solicita apoyo, además de requerir y dar total importancia a la evidencia documental de los proyectos o programas de acción social que son presentados para ser apoyados. Otro punto a considerar de estos resultados son los valores y la experiencia de la organización solicitante.

Más del cincuenta por ciento de las empresas que participaron en esta investigación, no priorizan temas o problemas sociales para apoyar. En cambio las que sí priorizan lo hacen en pobreza y salud, son estos los temas que con mayor importancia califican para ser apoyados. En la tabla 2 se muestra una síntesis de estos resultados.

TABLA 2. Temas de interés público para la participación de las empresas.

Temas de participación	Porcentaje (empresas)
- Pobreza, acción social	15.2
- Medio ambiente	15.2
- Salud	13.6
- Discapacidad	12.1
- Niñez, desarrollo infantil	9.1
- Educación básica	9.1
- Universidades	6.1
- Juventud	6.1
- Educación cívica, promoción de la participación ciudadana	6.1
- Tercera edad	3.0
- Religión	3.0
- Otro	1.5
Total	100

El 55% de las empresas participan de forma activa en grupos de trabajo orientados a resolver temas de interés público como temas de medio ambiente, salud y otros. De ellos el 25% consideran su participación alta y muy alta, mientras que el 38% la consideran media y el 13% consideran su participación baja. Las temáticas principales a resolver mediante grupos de trabajo son la pobreza, el medio ambiente salud, discapacidad, desarrollo infantil, mientras que los menos abordados son la religión, la participación ciudadana, la tercera edad, las universidades, la juventud y la educación básica.

Los resultados relacionados con la responsabilidad social externa de las empresas analizadas tienen un bajo desempeño en relación con el medio ambiente, los proveedores y trabajo tercerizado y la relación con consumidores.

La relación con el gobierno es más baja ya que no existen sistemas que impidan relaciones dudosas entre funcionarios de la empresa y empleados del gobierno.

En lo que respecta a la relación con la sociedad, las empresas buscan colaborar o hacer relaciones con otras organizaciones y esto puede ser un buen punto para que la FESAC lo considere y empezar a coordinar las acciones de desarrollo de la responsabilidad social, se observa que es muy poca la participación en grupos de trabajo para resolver temas de interés público, por ejemplo medio ambiente, salud y pobreza. En la tabla 3 se presentan estos aspectos.

Tabla 3. Responsabilidad social externa.

Acciones	Número de empresas
-Grado de conocimiento sobre el impacto ambiental	2
-Empresas realizan estudios relacionados al medio ambiente y cuentan con un programa de reducción de consumo de energía y agua.	14
-Empresa con certificación relacionada con algún aspecto social o medioambiental	1
-Empresas realizan verificaciones al cumplimiento de la ley de seguro social.	14
-Empresas con un canal de consulta para sus clientes.	20
-Empresas con programa de educación a consumidores	23
-Empresas con un programa de educación a consumidores	8
-Empresas que cuentan con una política de priorización de proveedores	2
-Empresas cuentan con un políticas de no tolerancia a sobornos	7
-Empresas que participan en grupos de trabajo orientados a resolver temas de interés público, salud y medio ambiente.	17
-Empresas publican las acciones sociales, comunitarias y ambiéntales que realizan.	7

Todas las empresas participan en organismos de agrupación empresarial de su industria. Sin embargo el 36% considera que su grado de participación es medio, mientras que el 26% considera que es alto y el 32% que es muy alto, mientras que el resto 7% considera su participación baja.

Los resultados en relación al balance social o reporte social son muy poco utilizados en las empresas, indicando a su vez que no consideran como parte de su patrimonio empresarial la responsabilidad con el resto de la sociedad.

Con respecto a la publicación sobre las acciones sociales, comunitarias y ambientales de empresa, el 21.4% lo hace y en su mayoría, anualmente. Según los encuestados el grado de utilización del balance social como herramienta de gestión estratégica es importante en un 18.7%, mientras que solo el 16% lo considera totalmente importante y el 37.5% no lo considera importante.

En lo que respecta a la disponibilidad para trabajar con programas de responsabilidad social se puede observar que las empresas están dispuestas a participar en las diferentes problemáticas que se presentan en la sociedad y la mayoría de éstas desean participar con la FESAC. Esto representa una oportunidad para Red Comunitaria Sonora, debido a que la Fundación del Empresariado Sonorense, A.C. es una de las organizaciones más activas dentro de esta red y existe una gran disposición por trabajar con programas de responsabilidad social.

Conclusiones y recomendaciones para las empresas participantes en el estudio.

En relación a los resultados del estudio se puede concluir que las empresas que colaboran con la FESAC, han comenzado a percibir la necesidad de aplicar acciones relacionadas con la responsabilidad

social, cabe mencionar que son acciones aisladas y no están incluidas dentro de un modelo de responsabilidad social, pero sí incluyen dentro de los objetivos algunos aspectos sociales y medioambientales.

Para ser socialmente responsable las empresas deben integrar programas con sentido social, a esto se le debe sumar un grupo profesional interdisciplinario para que desde sus conocimientos le den sustentabilidad de los planes, la aplicación de los recursos y el desarrollo de éstos. Esto dará la pauta para el cumplimiento puntual a los objetivos filantrópicos y del beneficio esperado

Se recomienda apoyarse en un modelo que ayude a orientar las acciones de responsabilidad social en el que participen el personal una vez capacitado y algunos grupos de interés y un consultor que oriente la metodología del modelo, que haga hincapié en las personas, accionistas, la gestión de recursos naturales en la producción que afecta al medio ambiente.

En estás empresas se carece de una norma común que oriente las actividades empresariales hacia comportamientos socialmente responsables, se dan actuaciones orientadas a acciones muy concretas como son los donativos para las organizaciones de la sociedad civil, para eventos deportivos, culturales y para el cuidado del medio ambiente se recomienda una orientación a programas relacionados con el cliente y el producto como es la seguridad de tal manera que logre mejorar la confianza de éstos, preocuparse por el desarrollo profesional y personal de los empleados y por mejorar la calidad de vida de las comunidades cercanas a la empresa.

Se recomienda establecer un procedimiento para dar a conocer las acciones de responsabilidad social que las empresas viene realizando debido a que los grupos de interés desconocen las actividades que éstas realizan y no son participes de ellas.

Otras recomendaciones en función del resultado son:

Elaborar un código de ética o el documento con la integración de valores, incluirlos en su visión y misión y divulgarlos en la empresa.

Establecer dentro de sus planes políticas escritas que definan campos o temas a apoyar o para ser sometidos a priorización.

Promover iniciativas en cooperación con otras empresas u organizaciones de la sociedad civil. Las acciones de responsabilidad social tienen beneficios para las empresas y para la sociedad, por lo que se considera pertinente involucrar a los diversos grupos de interés en las actividades que realizan y los resultados que se obtienen a través de los programas sociales.

El reporte de las acciones socialmente responsables que las empresas realizan al exterior también es un aspecto muy importante que debe ser considerado, debido a que éste puede ser utilizado para mejorar

su competitividad, por ejemplo en sus clientes puede usar el informe social para construir confianza entre ellos y mejorar la lealtad hacia sus productos o servicios.

Con los proveedores pueden forjar lasos más estrechos en base a un mejor diálogo a fin de reducir riesgos de suministro, sobre todo cuando hay fuerte competencia.

Respecto a la disposición de trabajar en colaboración con organizaciones de la sociedad civil ayuda a comprender cuales son las prácticas generalmente aceptadas en todos los sectores al identificar las necesidades, los problemas sociales y al crear programas que vayan destinados a causas específicas, estas organizaciones también pueden contribuir con la empresa a divulgar lo que ésta hace en función de sus programas sociales, así como a minimizar tiempo y costo en su administración.

Para superar las situaciones expuestas se podrían promover iniciativas colectivas en cooperación con otras empresas, el estudio muestra disposición por parte de éstas hacia el trabajo en conjunto. Lo que en la actualidad se requiere son planes y programas con sentido social, a esto se le debe sumar que un grupo profesional interdisciplinario para que desde sus conocimientos le den sustentabilidad de los planes, la aplicación de los recursos y el desarrollo de éstos y de esta manera dar cumplimiento puntual a los objetivos filantrópicos y al beneficio esperado.

Respecto a la relación con las organizaciones de la sociedad civil al trabajar sus programas en colaboración con el sector privado se logra un beneficio debido a que a través de ellas se pueden abrir puertas y pueden recibir el apoyo económico para el manejo de sus programas, que al final pueden beneficiar a ambas partes.

Las empresas del sector privado interesadas en trabajar programas sociales de manera colaborativa con organizaciones de la sociedad civil deben estar conscientes de la cobertura de las necesidades sociales que éstas cubren, de sus conocimientos, de su experiencia y de la forma en que se rigen sus principios y valores basados en la solidaridad, debido a que estos son atractivos que las convierten en un foco de persuasión para las empresas interesadas en realizar acciones socialmente responsables.

Es importante reconocer la fuerza social que tiene el tercer sector y la manera en que contribuye a gran parte de las acciones que le corresponden al gobierno a través de sus aportaciones enfocadas a mejorar la calidad de vida de las comunidades mas desfavorecidas. También es importante reconocer la gran fuerza que tienen a través del personal voluntario que participa en sus programas, esto se deja ver como una oportunidad para la participación de las empresas, debido a que se puede extender para desarrollar proyectos en común y promover la cultura del voluntariado con su personal.

Para concluir este apartado es importante reconocer el papel que las organizaciones de la sociedad civil tienen en la sociedad y cómo puede una empresa articular proyectos en común con éstas a través de la

coordinación de la capacidad de cada una y de sus recursos, de esta manera la acción social en la empresa puede alcanzar un grado de madurez, donde dejará de ser un donante para convertirse en un aliado con las organizaciones de la sociedad civil y las acciones que realicen se centrarán en mejorar la calidad de vida de la comunidad y a mejorar el medio ambiente.

Bibliografía

Berger, G., Refico, E. y Hermelo R. (2005) *Encuesta de responsabilidad Social Empresarial*. Buenos Aires, Argentina: hppt/www.forocurmenico.com

Bernardez M. (2007) *Desempeño Organizacional.* Estados Unidos de Norte America: Global Business Press.

Bernardez M. (2008) *Capital intelectual*. Estados Unidos de Norte America: Global Business Press.

Bórquez P. (2008) *Informe Anual.* Documento presentado en la reunión del informe anual de 2008 de la Fundación del Empresariado Sonorense, Cd. Obregón, Sonora, México.

Centro Mexicano de Filantropía. Mejores Prácticas. Documento recuperado en julio de 2008 de www.cemefi.org/esr/.

Ferrell, O. & Hirt, G. (2004) *Introducción a los negocios en un mundo cambiante*. México: McGraw Hill.

Fernández, R. (2005) *Administración de la Responsabilidad Social Corporativa*. España: THOMSON.

Kaufman R. (2002) *Mega planning: Practical tools for organizational success*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc.

Informe anual (2008). Fundación del Empresariado Sonorense, A.C. (Folleto) Graphix, México.: Autor.

Ochoa, Vázquez & Ross (2008) *Caso Red Comunitaria Sonora: Búsqueda de sinergia entre Organizaciones de la Sociedad Civil*. Primer Congreso Internacional de Negocios. Cd Obregón Sonora: Instituto Tecnológico de Sonora.

OSC y Filantropía en México. (2008). Centro Mexicano de Filantropía. (Folleto) Litoprocess, México.: Autor.

Paladino, M. (2004) *La responsabilidad de la empresa en la sociedad.* Argentina: ARIEL

Porter, M. & Kramer, M (2002) *La ventaja competitiva de la filantropía corporativa.*, América Latina: Harvard Business Review.

Porter M. & Kramer M (2006) *Estrategia y sociedad.* Harvard Business Review, America Latina.

Rummler G. & Brache A. (1995) *Improving Performance*. Estados Unidos de Norteamerica: Tha Jossey Bass Management Series.

Vázquez I., Ochoa B. & Ross G. (2007) *Red Comunitaria Sonora: Ecosistema de negocios.* México: Informe Técnico

Mesa 12: Comunicación y profesionalización para OSCs

La sociedad civil como concepto y como caso empírico en la discusión de la reforma a la Ley Federal de Radio y TV

Israel Tonatiuh Lay Arellano

RESUMEN

Tanto la legislación de medios como la cinematográfica sufrieron reformas de consideración en la última década. En estos procesos resalta la participación de grupos de la sociedad civil interesados en la temática, y cuyas visiones acerca de esos ámbitos influyeron en el debate legislativo, convirtiendo al órgano parlamentario en la arena de discusión pública.

La contraparte teórica de esta participación empírica pronto demostró que el dinamismo con el que actuaban los actores modificaba en mucho la concepción misma de sociedad civil y de democracia, al estar innovando en los mecanismos de participación y deliberación. De igual manera, otro concepto que se vio impactado fue el de poder fáctico, cuyas características fueron superiores a las entonces enumeradas. La interrelación de estas tres variables en estas discusiones pone de manifiesto la nueva relación entre el estado, los medios de comunicación, la democracia y la sociedad civil.

PALABRAS CLAVE

Sociedad civil, democracia, legislación de medios.

INTRODUCCION

Como inicio es importante señalar que no sólo existen diversas concepciones teóricas sobre la sociedad civil, sino que incluso hay una diferencia entre las ideas coloquiales del término. De esta manera, se suele entender que toda agrupación de individuos ya es, por ese simple hecho, sociedad civil, en este sentido, se tendría entonces como característica fundamental no pertenecer a la esfera del mercado ni del Estado. Sin embargo, desde hace algún tiempo los grupos de empresarios también se han autodenominado como sociedad civil, haciendo énfasis en su carácter no gubernamental.

Durante mi estadía en el doctorado en ciencias sociales de la Universidad de Guadalajara, la

investigación que desarrollé se abocó a describir y explicar a los grupos de la sociedad civil que han participado en la discusión de la reforma a la legislación de medios, por lo que metodológicamente el primer paso fue revisar los textos teóricos y académicos al respecto. De esta manera, la conclusión principal, en este concepto, fue que para poder considerarse como sociedad civil debían elevar las discusiones de su interés a la agenda pública.

Al mismo tiempo esta conclusión abría la puerta a un nivel más complejo de debate, pues de acuerdo con mi propia afirmación, entonces los grupos de empresarios sí serían también sociedad civil y algunas organizaciones sociales también podrían etiquetarse como grupos de interés. Las conjeturas parecían simples, por lo que esto se convirtió en otro proyecto de investigación: el conocer y analizar precisamente cómo se utiliza este concepto en el campo teórico, en este caso en el académico, y cómo se desarrolla en el empírico. Desde la perspectiva teórica académica, el recuento de este debate ha ido desde las ideas de autores como Alberto Olvera, Guillermo O'Donnell, Juan Manuel Ramírez Sáiz y Lucía Álvarez, entre otros.

EL DEBATE TEÓRICO

Aunque el concepto de sociedad civil ya ha estado de moda en alguna ocasión entre los investigadores e investigaciones en ciencias políticas y sociales, aún existen varios detalles acerca de la fecha, periodo o evento que le da origen, así como sus atribuciones, características y alcances. Por otro lado, eventos como este Encuentro de Estudios sobre el Tercer Sector, también a preguntar, desde un punto de vista teórico-metodológico, si ambos términos pueden usarse como sinónimos, o si el tercer sector es una especie de concepto marco que engloba a su vez el de sociedad civil.

Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (2006) definen al tercer sector como una "multiplicidad de organizaciones sociales, individuos voluntarios, fundaciones e institutos empresariales que desarrollan actividades con fines públicos". La crítica de estos autores hacia este concepto se amplía al señalar que "el concepto de tercer sector despolitiza la vida pública, borra las diferencias, crea ausencia de proyectos políticos, de intereses distinguibles y de valores y de culturas distintas".

Mario Roitter en su ensayo titulado *El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil*, argumenta que el concepto de tercer sector fue acuñado en los Estados Unidos. La idea de sector surge porque las asociaciones u organizaciones sociales, sin importar su estatus jurídico, se pueden concebir como sector, ya sea por los servicios que ofrecen, proyectos políticos o intereses, de esta manera trabajan en un espacio diferenciado al Estado y a las empresas. Pero el resurgimiento de la idea de sector, señala Roitter, es un subproducto del neoliberalismo, presentado como alternativa a la acción

estatal y como la propia esencia de la sociedad civil.

Dentro del estudio del Tercer sector, y sobre todo en Estados Unidos y Europa, la investigación se inclinó hacia las organizaciones no lucrativas que prestaban servicios de bienestar. Desde esta perspectiva, el objetivo de estas organizaciones era la caridad. Pero la denominación de Tercer sector hace referencia también a una gama de organizaciones como "hospitales de comunidad, universidades privadas, clubes sociales y deportivos, organizaciones profesionales, cooperadoras escolares, centros comunitarios y vecinales, núcleos informales de ayuda mutua, entidades de defensa de derechos humanos, organizaciones de defensa de consumidores, cámaras empresariales, fundaciones empresarias; entre otras." (Roitter, 2005: 35)

Para Santos, el tercer sector es "la denominación, residual e imprecisa con la que se intenta dar cuenta de un vastísimo conjunto de organizaciones sociales que se caracterizan por no ser ni estatales ni mercantiles, es decir, todas aquellas organizaciones sociales que, siendo privadas, no tienen fines lucrativos y que, aunque responden a unos objetivos sociales, públicos o colectivos, no son estatales." (Santos, 2005: 68) Para este autor, en muchos países el tercer sector se encuentra a menudo vinculado con los sindicatos, por otro lado, señala Santos, "en los países periféricos y semiperiféricos, las limitaciones del Estado de bienestar, las vicisitudes de la democracia y los procesos que dieron lugar al tercer sector, hicieron que sus relaciones con el Estado fueran mucho más inestables y problemáticas" (Santos, 2005:85)

En cuanto al término de sociedad civil, Alberto Olvera, señala los orígenes de ésta "en el sentido de grupos gremiales-clasistas que van diferenciándose del Estado y la economía" en el periodo 1971-1980

> "El secretariado social de la iglesia contribuyó a la formación de las primeras ONG de desarrollo: Promoción del Desarrollo Popular, el Centro Operacional de la Vivienda, la Fundación para el Desarrollo Rural, entre otras (1964-1966). También se crearon organizaciones sociales clasistas, como el Frente Auténtico del Trabajo y la Unión Social de Empresarios Mexicanos (1965). Más tarde se formaron otras organizaciones civiles como el Centro de Comunicación Social (Cencos), que mostraban la vocación de la Iglesia por una intervención activa en la esfera pública, ejemplificada también por Fomento Cultural y Educativo (radios culturales campesinos). Este activismo significaba que la Iglesia se convertía en un actor en el terreno simbólico de la justicia social, monopolizada hasta entonces por el régimen, lo cual era una novedad en la historia posrevolucionaria (…) (Olvera, 2003: 45-46)
>
> "Sin embargo, fue a partir de los años ochenta cuando las ONG adquirieron una gran

> visibilidad y empezaron a incidir fuertemente en la definición de la agenda pública. Dos factores fueron determinantes en este proceso: el acceso creciente de las ONG al financiamiento internacional, y la sustitución paulatina del original concepto de servicio a los movimientos populares como justificación de la existencia de las ONG, por una creciente autonomización de su acción, su profesionalización y una orientación a la definición de políticas sociales alternativas" (Olvera, 2003: 56)

Juan Manuel Ramírez Sáiz menciona que antes de poder hablar de sociedad civil, se debe reconocer la importancia del concepto de ciudadanía, el cual define como "la conciencia de derechos y responsabilidades y, en consecuencia, esa expresión e una sociedad organizada, que ejerce derechos y cumple obligaciones, que asume su membresía, exige al gobierno responsabilidades, tiene capacidad de sancionarlo, puede cambiar de partido y reorientar su voto" (Ramírez, 2003: 133).

Este académico establece cinco indicadores para los grupos de la sociedad civil: rechazo social al corporativismo y al clientelismo, la incipiente democratización de organizaciones sociales independientes, la consciencia creciente de derechos frente al Estado, la creación de redes ciudadanas y experiencias de movilización política independiente, y la conformación de espacios públicos (Ramírez Sáiz, 2003: 137).

Así mismo, menciona que son dos los principales aportes de las organizaciones cívicas a la democratización de la sociedad: Su contribución a la educación cívica de los ciudadanos, y su valor testimonial o "efecto de demostración", esto es "evidenciar que, cuando el ciudadano actúa de manera autónoma y corresponsable, se convierte en un sujeto de la política; y, por otra, que la sociedad puede operar, así sea coyunturalmente, bajo principios y prácticas democráticas y que el modelo societal, que esas acciones prefiguran, es social y políticamente deseable" (Ramírez Sáiz, 2003: 180).

Por su parte, Lucía Álvarez hace un recorrido del concepto de sociedad civil desde un nivel teórico de las ideas, hasta uno descriptivo explicativo. Retoma así a autores como Habermas, Arato y el propio Olvera. Esta autora señala que el término sociedad civil es esencialmente polémico. De Arato retoma que la sociedad civil es: "Una estructura institucional de un mundo de la vida moderno *estabilizado por los derechos fundamentales*, que incluirían dentro de su campo las esferas de lo público y lo privado, en esta ocasión desde un punto de vista del mundo de la vida". (Álvarez, 2004: 26).

Esta autora menciona que la sociedad civil requiere del desarrollo de un amplio conjunto de asociaciones voluntarias (esto es, que lo hacen de manera voluntaria, por iniciativa propia y sin coerción (no que no sea una actividad sin remuneración)) "en las que se materializa las nuevas formas de solidaridad y la existencia de una esfera pública autónoma, en la que tenga lugar la deliberación

sobre los asuntos de interés general" (Álvarez, 2004: 27).

Álvarez retoma de Olvera que "La sociedad civil no es considerada como un actor, sino que está integrada por un conjunto de ellos; no es promotora de un proyecto político, sino que auspicia en su interior diversos tipos de proyectos; no constituye un espacio homogéneo sino contradictorio y plural; y la actividad inmersa en su contorno no posee un *sentido* único, sino que avanza en distintas direcciones; en este sentido, aún cuando la sociedad civil "porta la promesa" de una relación crítica con los subsistemas, esto no implica necesariamente la consumación de esta crítica y no supone tampoco la orientación a la que ésta ha de apuntar" (Álvarez, 2004, 33). Como conclusión esta académica señala que el término de sociedad civil "no ha logrado un consenso para definición de un contenido unívoco y que tampoco ha obtenido del todo el estatuto de un concepto de validez universal. (Álvarez, 2004: 35).

En uno de los documentos anexos del *Informe sobre la democracia en América Latina*, realizado por el PNUD, Juan E. Méndez conceptualiza a las organizaciones independientes de la sociedad civil como entidades creadas espontáneamente por grupos de ciudadanos para defender intereses colectivos no necesariamente propios. El autor señala que a través de las organizaciones independientes de la sociedad civil los ciudadanos participan más cotidianamente de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas y el control de los actos del gobierno (O'Donnell, 2004:131-132).

Méndez afirma que en América Latina las políticas públicas se diseñan e implementan con escasa o nula participación de la sociedad, y que se desdeña el aporte de los que saben dentro de ellas si no están afiliados a los partidos políticos o contratados por el Gobierno (O'Donnell, 2004: 133). Más adelante Méndez señala "La movilización de la sociedad civil aportará a la calidad de la democracia si consigue concitar atención sobre problemas urgentes y galvanizar a la opinión de manera de producir cambios en las aspiraciones de las mayorías. La participación a través de partidos políticos que gocen de credibilidad y legitimidad ayudará a canalizar esas aspiraciones hacia los lugares institucionales donde se toman las decisiones." (O'Donnell, 2004: 133).

Méndez aclara que las organizaciones sociales tienen el límite obvio de su carácter sectorial, pero esto puede convertirse en una virtud si se le entiende como especialización y experiencia. Estas organizaciones tampoco pueden ser medidas por su "representatividad": no aspiran a representar a ningún número de ciudadanos ni sector alguno, por lo que ésta categoría no puede aplicárseles. Su mérito, en todo caso, está en la calidad de la información con que cuentan a partir de su experiencia en sus temas, en su capacidad para divulgar esa información, en el rigor con que la analizan y en la validez empírica de las propuestas que formulan (O'Donnell, 2004:134).

Carlos Chávez Becker menciona que hay tres usos sobre este concepto: primero, el que surge a finales

del Siglo XVII y se refería a las instituciones no estatales con miras capitalistas; segundo, el concepto anterior cambia a mediados del Siglo XIX, dirigido a un capitalismo pujante y la búsqueda de valores democráticos; y tercero, se convierte en una unidad analítica independiente, diferenciada del estado y del mercado. Chávez cita el concepto de sociedad civil de Alexander, quien lo define como "una esfera solidaria en la cual cierta clase de comunidad universalizada viene a definirse y, hasta cierto punto, a reforzarse" (Chávez, 2005: 49)

Chávez habla de tres componentes centrales del concepto de sociedad civil, desde una perspectiva habermasiana: "Las instituciones que garantizan las libertades y derechos políticos, individuales y sociales, así como la libertad de asociación para defenderse del Estado y del mercado" (Chávez, 2005: 49), "El conjunto de movimientos y asociaciones que actúan en el seno de la sociedad y que se preocupan permanentemente por el análisis, la crítica, la elaboración y la aplicación de las políticas públicas"; y "una cultura política anclada en una diversidad de espacios públicos, favorable a la tolerancia y al respeto mutuo y proclive a una relación crítica con el Estado y el mercado" (Chávez, 2005: 50)

En su libro *La disputa por las construcción democrática en América Latina*, Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi argumentan que "las nociones de ciudadanía, sociedad civil y de participación formuladas por el proyecto neoliberal expresan una misma intención despolitizadora y, por lo tanto, son portadoras de lo que se podría llamar una visión minimalista de la política. (…) La sustitución del término sociedad civil por el de tercer sector, al lado del mercado y del Estado, indica la nueva función y designa el intento de retirar de la sociedad civil su papel como constitutiva del terreno de la política, ahora otra vez condensado en la sociedad política. El tercer sector refuerza una concepción estatista del poder y de la política, precisamente contra la cual se dirigió la visión de sociedad civil del proyecto democrático, al confrontar al monopolio del Estado y de la sociedad política en el ejercicio de la política y del poder. (Dagnino, 2006: 64)

De acuerdo con Benjamín Arditi, la sociedad civil

> "Es la esfera de interacción social entre el Estado y la economía, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y la forma de comunicación pública. Esta definición es parte de lo que los autores han llamado la teoría de las tres partes, que plantea que dentro de la sociedad encontraremos grupos específicos que mantienen el control de las relaciones estatales y económicas. Por ello estos grupos son llamados sociedad económica y sociedad política, esferas que son complementadas con la esfera

civil de la sociedad: la sociedad civil" (Arditi, 2005: 50).

Por último, Luis Aguilar Villanueva señala cuatro aspectos sobre la sociedad civil mexicana. Destaca en el último de ellos "la reivindicación de los ciudadanos a participar en las decisiones públicas trascendentes mediante la creación de las instituciones políticas de consulta y elección (referéndum, plebiscito, iniciativa popular) y/o a participar en la elaboración de políticas públicas en sus fases de planteamiento, diseño, puesta en práctica, evaluación, reproducción, mediante variadas formas de intervención de las organizaciones sociales" (Aguilar, 2007: 195)

Como puede apreciarse, si bien se demuestra que no hay un concepto único para referirse a la sociedad civil, sí hay una tendencia general en las características que deben tener los grupos que la conforman, la cual hace referencia directamente a la calidad de la democracia que existe en el Estado en que se desenvuelven estas agrupaciones.

Lo anterior representa un reto a la teoría de acuerdo a la realidad empírica, ya que si bien el desarrollo de las características de las organizaciones de la sociedad civil puede ser ascendente, esto es, que incorporen y se desenvuelvan de acuerdo a los criterios teóricos que se han enumerado en las páginas anteriores, también cabe la posibilidad que el Estado, el gobierno o alguno de sus componentes no "evolucionen" en el mismo sentido y esto entorpezca el camino de la sociedad civil, por el simple hecho de que si no hay una apertura a la participación de estos grupos, entonces su deliberación se vuelve estéril. Curiosamente el desarrollo de las instituciones del Estado pareciera ser contrario al de la democracia, la transparencia, la rendición de cuentas y la sociedad civil.

LA SOCIEDAD CIVIL EN LA DISCUSIÓN SOBRE LA REFORMA A LE LEGISLACIÓN DE MEDIOS

La discusión de la reforma a la legislación de medios, que inició en 2001 y que a la fecha no ha culminado, ha atravesado por cuatro etapas. En cada una de estas, diversos grupos de la sociedad civil han participado activamente, aunque dicha intervención ha tenido diferente intensidad, influencia y penetración en cada una de ellas. La primera etapa inició en marzo de 2001, cuando el Gobierno Federal convocó a la *Mesa de diálogo para la reforma integral de la legislación de los medios electrónicos*. A este espacio no se convocó a ninguna organización social, quizás porque en la tradición política esto era muy poco recurrente, sin embargo, las condiciones del nuevo gobierno, de querer desmarcarse de la "vieja política" y ser un verdadero cambio democrático, obligó al gobierno a escuchar la propuesta de varios de los integrantes para invitar a un representante de las organizaciones sociales que mostraban interés en el debate, lo que se materializó en la segunda sesión, cuando se le otorgó un lugar a un representante de los más de cincuenta grupos sociales interesados en la materia.

Este representante fue la Dra. Alma Rosa Alva de la Selva, catedrática de la UNAM.

La discusión en esta temática se llevó a cabo en tres niveles, dos pertenecientes al ámbito formal, de acuerdo a la convocatoria gubernamental (siete grupos de trabajo[i] y la mesa general), y uno en la base de las organizaciones de la sociedad civil. La dinámica de las reuniones entre las organizaciones ciudadanas, dependía de la temática y realización de las siete mesas. En este sentido había un grupo de cinco o seis representantes por temática, quienes trabajaban en una reunión cada semana, previo intercambio de materiales, que apoyaban la discusión y se encaminaba a la toma de decisiones que tenían el objetivo de que quienes asistieran a las mesas como representantes de las organizaciones ciudadanas expusieran las propuestas de manera clara y sin ambigüedades.

Esta dinámica se vio finalizada cuando el 10 de octubre de 2002 apareció publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación, el nuevo *Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión*, así como el *Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica*. Este último es en donde se abroga el anterior acuerdo del 1 de julio de 1969, donde se estableció el impuesto del 12.5% de tiempo aire puesto a disposición del Estado, reduciéndolo a 1.5%.

Tras este hecho, los trabajos que se realizaban en la Mesa de diálogo perdieron su objetivo, por lo que la mesa fue disuelta. La acción posterior de los grupos de la sociedad civil fue recuperar los consensos alcanzados hasta entonces y continuar en la redacción de un anteproyecto de iniciativa de ley. Debido a que el proyecto elaborado por los grupos de la sociedad civil no podía ser presentado directamente como una iniciativa ciudadana, pues esa figura no está contemplada en la Constitución[ii], se decidió que todas las organizaciones ciudadanas involucradas suscribieran el documento y se entregase a la Comisión de Comunicaciones y Transportes y a la Comisión Especial para la Reforma del Estado del Senado de la República el día 4 de diciembre de 2002, donde la hicieron suya los entonces senadores Javier Corral del Partido Acción Nacional (PAN), quien además era el presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, y Raymundo Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Ambos la presentaron en el Pleno con el apoyo de 53 senadores más el día 12 de diciembre.

Sin embargo, debido al choque de interés entre los grandes grupos de radiodifusión y el contenido de la iniciativa, la discusión se volvió lenta y el proceso se paralizó, hasta que casi tres años después, cuando los empresarios se dieron cuenta que la legislación caduca no les permitía avanzar, y la parálisis en la discusión no conducía a nada, Televisa impulsó una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y TV (LFRT) y a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) en la Cámara de Diputados, iniciando así

una segunda etapa en este proceso.

El día 22 de noviembre de 2005 los diputados Miguel Lucero Palma, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Javier Orozco del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), presentan una iniciativa para reformar diversos artículos de la LFRT y la LFT. Esta iniciativa se aprobó en las Comisiones unidas de Comunicaciones y Radio, Televisión y Cinematografía el día 29 de noviembre, y fue aprobada por unanimidad en la sesión del Pleno el día 1 de diciembre, esto es en tan sólo 9 días, cuando la iniciativa del Senado había estado trabada por casi tres años.

Tanto los senadores que impulsaban la iniciativa ciudadana, como las propias organizaciones sociales impidieron que la minuta que llegaba a la Cámara alta tuviera el proceso anterior, por lo que obligaron a la realización de una serie de consultas, donde participaron expertos técnicos en la materia y sobre los contenidos legales y sociales del documento. Además, se estableció una discusión pública a través de los medios impresos de circulación nacional y en paneles de discusión en instituciones educativas y organizaciones privadas interesados en la temática, pero finalmente el poder de convencimiento de Televisa, sumado a los intereses de la elección presidencial del año 2006, lograron que la minuta fuera aprobada en sus términos el 31 de marzo, con una votación de 81 a favor, 40 en contra y 4 abstenciones.

No es necesario abundar en señalar que esta reforma beneficiaba a Televisa y perjudicaba a sus competidores, incluso a los de la misma familia del presidente de la televisora que tenían negocios en la radio comercial. En este sentido, era obvio que se trataba de una reforma que sólo beneficiaría a unos cuantos, por lo que un grupo de 47 Senadores encabezados por Javier Corral, Raymundo Cárdenas y Manuel Bartlett, interpusieron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el mes de mayo de 2006.

La tercera etapa de discusión de este proceso inicia en el mes de mayo de 2007, cuando la Corte señala que discutirá en Pleno el dictamen (ponencia) de la acción de inconstitucionalidad, por lo que se llevaron a cabo nueve sesiones, dos de ellas de consulta con expertos técnicos, finalizando el debate en los primeros días del mes de junio con el resultado de la declaración de inconstitucionalidad de varios artículos de la reforma, entre ellos los que beneficiaba en mayor medida a Televisa. En esta proceso de la tercer etapa, la sociedad civil se mantuvo al margen, debido a que era un asunto estrictamente judicial. Pero más adelante estos grupos volvieron a cerrar filas para constituir el *Frente Nacional por una Nueva Ley de Medios* en el mes de febrero de 2008, al mismo tiempo, también participaron en las sesiones del *Grupo Plural,* creado por el Senado de la República para los trabajos de una nueva ley de medio.

A pesar de que se llevaron a cabo 22 reuniones, esta arena fue más acotada que en ocasiones anteriores, y si bien se contaba con el material suficiente para redactar una iniciativa de reforma, "en ese momento no se tenían los votos necesarios para sacar adelante ningún dictamen en esta materia"[iii]. En el periodo de junio de 2007 a diciembre de 2009, se presentaron en ambas cámaras cerca de 40 iniciativas de reforma a la LFRT y otro igual para reformar la LFT.

La cuarta etapa de discusión inició el 8 de diciembre de 2009, con la presentación de la iniciativa para reformar la LFRT, presentada por el Senador Carlos Sotelo (PRD), y cuya redacción, en su mayor parte es retomada de las conclusiones del *Grupo Plural*. Esta iniciativa fue dictaminada junto con las dos propuestas presentadas por el Senador Manlio Fabio Beltrones (PRI). Sin embargo, el dictamen que elaboró la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado sobre estas iniciativas contiene dos puntos que han causado mucha polémica: la prórroga automática de concesiones y los llamados combos, esto es, otorgar frecuencias en FM a los concesionarios de AM durante la transición digital.

Estos dos temas reactivaron la discusión en grupos de académicos y de la sociedad civil, sobre todo lo concerniente al refrendo automático de las concesiones. Mientras el Senador Sotelo defendía su propuesta al señalar que esta reforma estaba dirigida a todos aquellos pequeños y medianos radiodifusores que hoy, por efectos de la sentencia de la Corte, estaban en una especie de limbo jurídico, por lo que les daría la certeza jurídica necesaria para seguir invirtiendo y no vender sus concesiones. Mientras que sus detractores argumentaban que este cambio beneficiaría a los grandes consorcios al entregarles a perpetuidad la concesión de bienes de domino de la nación.

Para tratar de frenar el dictamen Sotelo-Beltrones, el Diputado Javier Corral y por el Senador Gustavo Madero, ambos del PAN, presentaron la iniciativa para crear la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales*, el 8 de abril de este año en ambas cámaras respectivamente. Sin embargo, el periodo ordinario de sesiones se terminó el día 30 de abril, sin que se pudiera llegar a un acuerdo para emitir el dictamen de esta iniciativa.

COMENTARIOS A MANERA DE CONCLUSIÓN

Si bien como se comentó al inicio la sociedad civil como concepto y como objeto de estudio ya estuvo de moda en algún tiempo, la participación de estos grupos en la discusión de la reforma a la legislación de medios (y la de otros grupos en otras discusiones), han aportado elementos que demuestran su dinamismo y evolución:

1. Si bien la invitación a un representante de los grupos de la sociedad civil se debió más al compromiso para legitimar el *slogan* del nuevo partido en el gobierno, estas organizaciones

demostraron tener la suficiente madurez para debatir las propuestas e incluso para redactar una iniciativa de reforma a la legislación en la materia.

2. Afirmo que tanto estos grupos, como otros en otras temáticas, se diferencian de otros autodenominados como sociedad civil, al lograr llevar sus propuestas a la discusión de la agenda pública.
3. En la discusión de la reforma a la legislación de medios la participación de los grupos de la sociedad civil fue constante, lo que demostró su madurez como asociaciones, por el contrario el espacio deliberativo mostró que no tiene un desarrollo ascendente, y que en ocasiones es regresivo, lo cual puede observarse en el desarrollo de las cuatro etapas de la discusión.
4. Para continuar en esta cuarta etapa de discusión, los grupos de la sociedad civil deben fortalecer el intercambio de información sobre este tema, pero quizás lo más importante, incorporar a actores con los que no se ha participado de manera "tradicional". Si bien la sociedad civil se ha desarrollado de acuerdo a las características mencionadas desde la perspectiva teórica, sí se debe de hacer énfasis en una deliberación con la mayor parte de actores involucrados en la temática

Bibliografía

Aguilar, Luis F. 2007 "El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas", en: Secretaría de Gobernación, *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*, Secretaría de Gobernación, México.

Álvarez, Lucía 2004 *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, UNAM-Plaza y Valdés, México.

Arditi, Benjamín 2005 *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Editorial Anthropos-UNAM, México.

Chávez Carlos 2005 "Sociedad civil y tercer sector en la discusión del segundo circuito de la política", en: Arditi, Benjamín (ed) *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Editorial Anthropos-UNAM, México.

Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto, Panfichi, Aldo 2006 *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Fondo de Cultura Económica-Ciesas-Universidad Veracruzana, México.

O'Donnell, Guillermo 2004 *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. El debate conceptual de la democracia*, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, Perú.

Olvera, Alberto 2003 *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel 2003 "Organizaciones cívicas, democracia y sistema político", en: Aziz Nassif, Alberto 2003 (Coordinador), México al Inicio del Siglo XXI: democracia, ciudadanía y desarrollo, Miguel Ángel Porrúa-CIESAS, México.

Roitter, Mario 2005 "El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil", en: Ardite, Benjamín (ed) *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Editorial Anthropos-UNAM, México.

Santos, Boaventura 2005 *Reinventar la democracia, reinventar el Estado,* Editorial Clacso, Buenos Aires, Argentina.

NOTAS

[i] 1. Principios Fundamentales, 2. Jurisdicción y Competencia, 3. Participación Social y Derechos Ciudadanos, 4. Concesiones y permisos, 5. Programación, 6. Medios del Estado, y 7. Competencia Económica.

[ii] De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo pueden presentar iniciativas de ley, el Presidente de la República, los Diputados y Senadores y las legislaturas de los Estados. Aunque la figura de iniciativa popular sí existe en algunas entidades como Jalisco.

[iii] Participación de Santiago Creel en el Foro La Ley de Medios: ¿Esperando a Godot?, 3 de diciembre de 2008, Feria Internacional del Libro de Guadalajara.

Las Organizaciones Civiles mexicanas del Siglo XXI.

Areli Rojas León

Agrupación Juvenil Xonaca, A.C.

Resumen: Durante el Siglo XX las organizaciones civiles en México fueron descritas como caóticas, improvisadas y poco profesionales. Esta caracterización se generalizó al conjunto de las Organizaciones del Tercer Sector a pesar de las numerosas excepciones. Las debilidades de las OSC todavía hoy en día abarcan prácticamente cada uno de sus aspectos, desde sus procesos administrativos hasta sus metodologías de intervención social. Sin embargo, el siglo XXI significó la aparición de un nuevo paradigma de las organizaciones civiles en nuestro país diferenciado del modelo descrito anteriormente en virtud de sus rasgos distintivos, resumidos en cinco indicadores que permiten identificar los componentes indispensables del nuevo modelo: la sustentabilidad, la vinculación y formación de alianzas con distintos actores sociales, la colaboración con instancias transnacionales, la transparencia y la especialización. Estos indicadores no son exhaustivos, pero sí describen los elementos imprescindibles de un nuevo modelo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México.

Palabras claves: Historia de las OSC-Profesionalización del Tercer Sector- Modelos de OSC.

Introducción

En México el crecimiento del Tercer Sector es un proceso incipiente sobre todo si se contrasta con otros países. La relación entre el número de habitantes y el número de OSC es muy inferior a la relación existente en otros lugares. Comparativamente con los Estados Unidos, el universo de las instituciones que integran al sector es en extremo reducido. Esto guía a varios cuestionamientos ¿La magnitud del

sector refleja los problemas del mismo? ¿El Tercer Sector en Estados Unidos experimenta retos más complejos que los que sufren las OSC en México? ¿A mayor cantidad de organizaciones, mayores problemas en el Sector? Bajo esta lógica, un universo robusto inexorablemente conllevaría una serie de problemas de índole diversa en tanto que uno más reducido significaría mayores fortalezas. En realidad, como bien es sabido, el Tercer Sector en Estados Unidos se encuentra muchos pasos adelante del mexicano.

En años recientes el país ha sufrido transformaciones sociales profundas que han cimbrado sus estructuras con el surgimiento de un entorno democrático. Sin discutir si han sido benéficos o perjudiciales los cambios experimentados, lo cierto es que en un lapso de veinte años México se sumó a la corriente económica predominante en el mundo y conoció, después de 70 años del PRI en el poder, la alternancia partidista. No sería errado afirmar que hoy el país es más democrático que hace veinte años. No es este el espacio para cuestionar los alcances y las limitaciones de la democracia que vivimos, tampoco es el propósito del presente trabajo. En cambio, sí es el momento para indagar si las transformaciones sociales de las últimas dos décadas han representado el surgimiento de una sociedad civil más fortalecida e influyente en la vida del Estado.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México

Corresponde a las Organizaciones de la Sociedad Civil ocupar el lugar emblemático del conjunto de la Sociedad Civil. Con frecuencia este lugar ha tenido como resultado el efecto de confundir a las OSC con la Sociedad Civil. En realidad, a pesar de las más variadas expresiones de la Sociedad Civil se ha caído en la retórica de confundir la parte por el todo, en una sinécdoque perversa que pretende anular las distintas manifestaciones existentes de la Sociedad Civil. Esta confusión reduce la pluralidad y restringe a márgenes muy estrechos un universo que se caracteriza precisamente a causa de su heterogeneidad. Lechner (1994:5) al realizar una revisión del concepto de Sociedad Civil indica que ésta ha sido concebida en contraposición al Estado dentro de un marco antidemocrático. Sin embargo, aclara que el término ha sido conceptualizado en diferentes momentos y con propósitos diversos por lo que su naturaleza es polifacética y que su invocación no carece de polémicas. Olvera (2000:4) considera que la conceptualización del término de Sociedad Civil como una oposición al estado ha sido restrictiva para su significado ya que ha tenido como consecuencia una reducción de sus alcances al tratar de homogeneizar lo diverso. En este sentido, rechaza la generalización del término a las Organizaciones de la Sociedad Civil ya que “tal restricción del concepto deja fuera otro tipo de asociaciones (profesionales, religiosas, culturales, populares) que también constituyen el campo de la sociedad civil” (2000:11). De manera que el lugar de mayor visibilidad que han asumido las OSC no

implica que la Sociedad Civil se limite a ellas. En esta misma dirección, este autor reflexiona acerca de la naturaleza de la Sociedad Civil y concluye que su simplificación funcionalista o descriptiva no contribuye a su definición ya que ignora elementos indispensables para su caracterización como la coexistencia de "intereses contrapuestos y contradicciones económicas, políticas y culturales"; su carácter multidimensional en el que interactúa con los otros sectores sociales sin que ello implique un espíritu democratizador, aun cuando este elemento persista en su simbolismo (Olvera, 2000:11).

Las organizaciones civiles, en efecto, no son la Sociedad Civil, pero indudablemente si constituyen el rostro más visible de ella. No es fortuito que cada vez sea creciente su participación e influencia en el rumbo del Estado mexicano. No hay resquicio de la vida pública en el que no haya OSC participando activamente. No existe registro que cuantifique el universo de las OSC en México. La utilidad del supuesto censo no implicaría mayores beneficios para el sector. Más allá de sumar la cantidad -que nada aporta- interesa la identificación de los elementos comunes del sector. A pesar de las diferencias naturales entre la diversidad de organizaciones resulta incuestionable rastrear características comunes. Girardo (2001:5). enumera las particularidades que constituyen la esencia de las Organizaciones que integran el sector entre las que destaca: a) las motivaciones compartidas de sus integrantes; b) sus principios reguladores como la democracia, la responsabilidad, la solidaridad, la reciprocidad, la relacionalidad y el control en sus objetivos Olvera (2000:15), por su parte, considera como componentes indispensables de las organizaciones civiles la formalización, la libre asociación, la ocupación de un segmento laboral, su carácter privado, la búsqueda frecuentemente de cambios sociales y su orientación hacia la prestación de servicios a terceros. Tanto Girardo como Olvera no destacan el aspecto no lucrativo ya que conciben a las organizaciones civiles como un universo en extremo diverso abierto a la multiplicidad de fines y expresiones. En cambio, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil explícitamente enfatiza el aspecto no lucrativo, por encima de cualquier otro, como un elemento conceptualizador de las OSC. No sorprende, por tanto, que el incumplimiento del criterio no lucrativo implique una causal de cancelación de la inscripción al Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil cuya consecuencia más evidente es la imposibilidad de acceder al financiamiento público. Esta ley que debería de significar la construcción de una nueva relación entre el gobierno y el Tercer Sector en realidad está llena de resabios de la vieja y, al parecer todavía no caduca, relación entre tales sectores que se manifiesta en una oposición de crítica mutua. Es una ley que plasma la desconfianza e incomprensión gubernamental hacia las OSC. En primera instancia, pretende restringir el campo de acción de las OSC a un corto listado de fines sociales con lo que se busca nulificar las voces no

fácilmente clasificables de un sector caracterizado precisamente a causa de sus rostros plurales, así como reducir las manifestaciones divergentes de la sociedad civil y dirigir y controlar el rumbo futuro del sector con efectos excluyentes. En segunda instancia, su concepto de Sociedad Civil es restringido puesto que permanece dentro de la retórica perversa que tomar la parte por el todo, es decir, de visibilizar a las OSC en detrimento de otros rostros de la sociedad civil organizada. No es sorprendente que esta ley sea una simulación de un nuevo paradigma de vinculación intersectorial que en realidad refuerza antiguas concepciones. Tampoco es mentira que en gran medida el surgimiento y desenvolvimiento del Tercer Sector durante el siglo XX haya sido resultado de un notable autoritarismo y una sobresaliente ineficiencia del Estado para guiar el bienestar social de la población, con lo que se valida la visión de concebir a la Sociedad Civil en contraposición, según sugiere Lechner (1994). En este sentido, el entorno represivo y antidemocrático del país retrasó el crecimiento del sector. Esto explica, al menos en parte, el reducido universo de OSC existentes en comparación con otros países.

A pesar de este letargo a lo largo del siglo XX la sociedad civil poco a poco adquirió conciencia de la importancia de organizarse a fin de unificar esfuerzos que influyeran en las políticas públicas, así como para contribuir directamente al desarrollo social de un país lleno de carencias y profundos problemas sociales. La paulatina creación de instituciones y la apertura oficial, lenta y en ocasiones regresiva, de los gobiernos posrevolucionarios incentivaron la creación de los cimientos de la sociedad civil organizada. Gutiérrez (2006:4) afirma que la Sociedad Civil durante la primera mitad del siglo XX aparece en México como resultado de una confrontación entre la sociedad y el gobierno, enfrentamiento que se intensificó con la represión del movimiento de 1968 a partir del cual surgieron varios movimientos sociales que si bien fueron de breve existencia tuvieron un efecto subversivo que fijó un rumbo a la relación entre Sociedad Civil y gobierno.

Paradójicamente, el movimiento del 68 no significó una flexibilización del Estado mexicano con su consiguiente apertura, sino que la represión se intensificó a niveles que hasta hoy en día todavía no ha sido posible clarificar. Massicotte (2001:5) describe el proceso contradictorio de los años 70´s y 80´s que en los que la violencia en lugar de desalentar el surgimiento de nuevas expresiones de la sociedad civil la incentivaron: “así la violencia del estado se intensifica durante los años setenta […] dando impulso a la creación, a finales de los años setenta y durante los ochenta, de organizaciones civiles mexicanas para la defensa de los derechos humanos”.

Al hablar del desarrollo de la Sociedad Civil en México es posible identificar momentos muy concretos que si bien han sido visibilizados de manera excesiva no carecen de un aliento emblemático. En este sentido, González (2001:5) identifica, además del movimiento estudiantil del 68, a la organización

social nacida tras el terremoto de 1985, las elecciones de 1988 y el movimiento armado del EZLN en 1994 como parteaguas para la conformación de la Sociedad Civil en México Diestre y Viggiano (2009:4), en cambio, ubican como suceso catalizador en el desarrollo de la Sociedad Civil durante la última década del siglo XX la "la aplicación de políticas económicas de tipo neoliberal" que suscitaron entre la población desigualdad y pobreza cuya atención requirió de la participación de la Sociedad Civil organizada.

Estas referencias indican el proceso histórico que ha experimentado la conformación del Tercer Sector, pero no lo describen en sus contradicciones y deficiencias. Carrillo, García y Tapia (2006:11) consideran que el desarrollo histórico de las OSC en México ha sido un proceso largo que se ha caracterizado por la desorganización e improvisación o, dicho en otras palabras, las OSC han preferido la acción sobre la planeación. Asimismo, estas autoras establecen dualidades que explican las características del sector

Activismo/planeación

Flexibilidad/rigidez

Altruismo/Capacidad técnica

El carácter opositivo de estos criterios sirve para describir la tensión entre un *primer modelo* de organizaciones civiles en México y su posterior transformación como consecuencia de su paulatina profesionalización. Las dualidades se refieren a un cambio progresivo en la visión que las organizaciones del Tercer Sector han tenido sobre sí mismas. Ciertamente durante muchos años las organizaciones civiles han sido descritas como entidades desorganizadas e improvisadas conformadas por personas de buena voluntad en las que se privilegia la caridad sobre el profesionalismo. Asimismo, durante décadas las organizaciones adoptaron una actitud de distanciamiento o, contrariamente, de dependencia con el gobierno lo que significaba que sus acciones eran aisladas de la autoridad o sujetas a la voluntad gubernamental. De igual modo, carecían de procedimientos transparentes e institucionales en la selección de sus beneficiarios, en la ejecución de sus programas, en la obtención de financiamiento, en la evaluación de sus proyectos y en una serie de procesos internos y externos relacionados con su actuación

¿En qué medida el entorno desfavorable originó la conformación de un Tercer Sector débil e improvisado, lleno de deficiencias y notable desorganización?

Ante las deficiencias organizacionales de las organizaciones del Tercer Sector un tema recurrente se ha centrado en la necesidad de la profesionalización de las organizaciones civiles. Rowe (2006) resume las principales debilidades de las OCS ocasionadas principalmente a causa de la ausencia de

profesionalización: debilidad organizacional, poca transparencia, incapacidad para reclutar voluntarios, mala organización, deficientes procesos de procuración de fondos. En otras palabras, las debilidades de las organizaciones se refieren a su vinculación con la sociedad lo cual las distancia aun cuando el objetivo de éstas se enfoque esencialmente a estar al servicio de la sociedad. Guerrero (2010) también enlista prolijamente las carencias de las organizaciones civiles a las que califica con problemáticas en la definición de su identidad, institucionalidad, dinámica de trabajo, articulación y coordinación con otras instancias, visión estratégica, organización interna y solución de conflictos, estrategias de intervención, rendición de cuentas, visibilidad y comunicación, evaluación y monitoreo de impacto, cabildeo en las políticas públicas, mejora en las metodologías de atención, fortalecimiento de sus Consejos y órganos de dirección, generación de voluntariado, sistematización de experiencias y creación de modelos replicables. Esta descripción exhaustiva es una enumeración de defectos que Guerrero hace extensivos al universo de las organizaciones lo cual no indica que la totalidad de las organizaciones correspondan a esta descripción, pero sí que su incidencia es tan elevada entre las organizaciones civiles que Guerrero considera pertinente aseverar que caracterizan al conjunto de las instituciones del Tercer Sector. En contraste con la profusión descriptiva de Guerrero, Girado (2001:3) concretiza en pocas palabras las debilidades de las organizaciones al afirmar que se engloban en aspectos de "financiación, institucionalización y profesionalización", sin que describa a los factores que abarca cada uno.

Estos diagnósticos resultan escandalosos ya que en términos generales describen a un sector sumamente débil cuyas carencias se manifiestan en prácticamente todos los aspectos administrativos y operativos que les conciernen. No resulta extraño, por tanto, que el tema de la profesionalización haya adquirido una notoriedad al interior de las organizaciones del Tercer Sector. ¿Cómo las organizaciones civiles pueden realizar una crítica tan severa a los programas de gobierno y sus estrategias de desarrollo económico y social cuando ellas mismas no disponen de las capacidades administrativas y operativas adecuadas para actuar con eficacia y eficiencia en el combate a la pobreza, la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, la vinculación con la sociedad, el fomento al respeto a los derechos humanos y la construcción de una sociedad justa y equitativa? Más allá de concentrarnos en las deficiencias de las organizaciones civiles habría que prestar atención a las medidas correctivas que el sector ha asumido para subsanar sus diversas fallas. A este respecto, es menester mencionar que el tema de la profesionalización precisamente busca atender y solucionar las debilidades organizacionales del sector ya que la profesionalización es un proceso que tiene como propósito que las organizaciones alcancen un grado de optimización en sus sistemas organizativos y que sus

metodologías operativas se encuentren plenamente sistematizadas (Girardo, 2001: 6). En años recientes la identificación de las carencias del sector ha dado lugar a la aparición de una oferta profusa, aunque insuficiente, dirigida a incidir en la profesionalización de las organizaciones del Tercer Sector. Alternativas y Capacidades, A.C., una de estas instancias dedicadas a la profesionalización de las organizaciones declara que su propósito al ejecutar estas tareas se enfoca a "contribuir al desarrollo del país a través del fortalecimiento institucional de los actores dedicados a la política social" (Carrillo, García y Tapia, 2006:11). En este sentido, profesionalizar a las organizaciones tiene como finalidad fortalecer los procesos administrativos y operativos de las organizaciones con la intención de incrementar sus capacidades de incidencia en beneficio de los grupos vulnerables y en la construcción de políticas públicas que contribuyan a consolidar los procesos democráticos en México. El Fortalecimiento Institucional no es exclusivo de las organizaciones de nuestro país, sino que es una preocupación constante a nivel mundial. Project Concern (2009:22) conceptualiza al Fortalecimiento Institucional, un medio para la profesionalización de las OSC, como "un proceso participativo y creativo de cambio planeado para desarrollar el potencial de una organización en relación con su misión, su naturaleza social y su contexto". Asimismo, plantea que sus objetivos concretos se refieren a optimizar diversos procesos de las organizaciones como la planeación, administración, financiamiento, gestión y evaluación con el fin de que se potencialicen sus capacidades de acción y el impacto a raíz de sus intervenciones.

Project Concern identifica que el Fortalecimiento Institucional dispone de distintas dimensiones a través de las cuales una organización incrementa sus fortalezas organizacionales, mejora sus procesos y metodologías y desarrolla capacidades de gestión y evaluación Esta concepción se basa en percibir a las organizaciones civiles como multidimensionales y compuestas por diferentes áreas, pero enlazadas por una misma causa social. Estas dimensiones sumadas constituyen un sistema cuyos elementos están interaccionando constantemente:

1) Dimensión física: conformada por "la estructura de la organización que define la relación entre las partes para constituirse en un todo" (Project, 2009:26).

2) Dimensión Técnica: Abarca los métodos de trabajo de las instituciones para el ejercicio de sus actividades.

3) Dimensión económica: Se refiere a la movilización y manejo de los recursos financieros.

*4) Dimensión política***:** incluye la interacción con el entorno externo en la conformación de redes para fomentar la capacidad de incidencia en la vida pública.

*5) Dimensión social***:** Se refiere a la capacidad de una organización para responder a las necesidades de

sus población objetivo y visibilizar el trabajo de la organización

El nuevo paradigma de las organizaciones de la sociedad civil en México

Se ha revisado someramente el desarrollo histórico del Tercer Sector en donde se ha visto que se ha caracterizado en términos negativos a causa principalmente de una serie de fallas organizacionales que han tenido como resultado que sus acciones se hayan enfocado esencialmente a la acción por encima de los procesos de planeación, programación, seguimiento y evaluación. Esto explica que el tema de la profesionalización haya adquirido una importancia creciente en los últimos años. El Fortalecimiento Institucional, como medio de profesionalización, es un proceso que tiene como propósito la generación de capacidades autogestivas encaminadas a desarrollar el potencial de una organización. Alternativas y Capacidades, A.C. definen al Fortalecimiento Institucional como "la construcción de capacidades dentro de la organización para lograr que sus actividades tengan un mayor impacto en las problemáticas que pretende atender, que el uso de sus recursos sea más eficiente y que sus esfuerzos sean sostenibles a lo largo del tiempo" (Carrillo, García y Tapia, 2006:6). Por su parte, Project Concern nos describe a la organizaciones como instancia multidimensionales que conforman sistemas interrelacionados en continua interacción. En este sentido, hablar de Fortalecimiento es referirnos a una trasformación operativa y administrativa que abarca cada uno de los aspectos internos de las organizaciones civiles. La caracterización de las organizaciones del Tercer Sector, como instituciones improvisadas y sin procesos de planeación, ha justificado y sustentado la necesidad de fomentar los procesos de Fortalecimiento Institucional como un medio para incentivar el desarrollo organizativo, administrativo y operativo de las OSC. En general, esta caracterización del conjunto de las Organizaciones del Tercer Sector, fue vigente a lo largo del siglo XX, con sus excepciones no escasas. Sin embargo, el devenir de un nuevo siglo trajo consigo la construcción de un nuevo paradigma en el modelo de las organizaciones civiles caracterizado por contar con una nueva perspectiva de trabajo en las que la transparencia, la planeación y la sustentabilidad son las bases en las que se fundamentan sus actividades. En otras palabras, con el nuevo siglo han aparecido organizaciones cuyo principio rector ha sido el profesionalismo. A continuación se examinan, desde el punto de vista de los principios de Fortalecimiento Institucional, a dos organizaciones que integran el nuevo paradigma del modelo de las organizaciones de la sociedad civil. Nos referimos al Centro de Recursos Internacionales para Organizaciones Civiles, A.C. y a Alternativas y Capacidades, A.C. Ambas organizaciones representan el espíritu del Tercer Sector donde el valor predominante ya no es la buena voluntad, sino el profesionalismo. Se trata de organizaciones que se rigen bajo los principios de certeza jurídica, legalidad, transparencia, innovación, sustentabilidad, planeación, profesionalismo, cooperación y

globalización. Ambas organizaciones representan el futuro del Tercer Sector, es decir, el camino que seguirán tarde o temprano todas las organizaciones civiles mexicanas si quieren sobrevivir a un entorno globalizado sujeto a las reglas del mercado en el que el financiamiento se reduce a la vez que las organizaciones en competencia se incrementan exponencialmente. El Tercer Sector se enfrenta a la profética teoría de Malthus en donde los donantes crecen aritméticamente mientras que las organizaciones se reproducen exponencialmente. Ante este panorama adquiere relevancia la identificación de modelos de trabajo replicables que permitan a las OSC dar un paso al futuro o desaparecer como resultado del ejercicio de prácticas del pasado.

Para la realización de este sucinto análisis se recurrió al marco conceptual de Fortalecimiento Institucional, en concreto a las 5 dimensiones organizacionales y a los Criterios de Excelencia que propone Project Concern. Estos Criterios constituyen un medio a través del cual se hubiera podido construir una guía de evaluación que permitiese describir los componentes distintivos del paradigma de las organizaciones del siglo XXI. Sin embargo, son de carácter exploratorio ya que buscan edificar una valoración focalizada en las peculiaridades de las organizaciones. Dicho en otro modo, sus resultados permiten la formación de conclusiones particulares, lo cual se oponía a los fines descriptivos de un *modelo* cuyos alcances son más generales y aplicables a distintas organizaciones dentro del contexto social, político, económico y cultural de nuestro país. De modo que en base a estos Criterios de Excelencia se definieron 5 indicadores a partir de los cuales se caracterizó, con fines descriptivos y analíticos, el modelo paradigmático de las organizaciones civiles del siglo XXI, el cual se considera que corresponde a los objetivos del Fortalecimiento Institucional:

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	DIMENSIÓN
• Sustentabilidad	Diversificación de fuentes de financiamiento y generación de ingresos.	Económica
40. Vinculación y alianzas	Generación de relaciones de trabajo interinstitucionales con los diversos sectores sociales.	Política
26) Colaboración transnacional	Conformación de relaciones de colaboración con instancias internacionales	Política

• Transparencia	Implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.	Social
• Especialización	Profesionalización de las estructuras organizacionales y de los ámbitos de incidencia	Física

Se consideró que estos 5 indicadores eran representativos del paradigma ya que permitían describir sus elementos de diferenciación respecto a la anterior concepción de las organizaciones civiles como instancias contradictorias, según expresa Carrillo, García y Tapia (2006).

- **Sustentabilidad**

Se refiere a la capacidad de las organizaciones civiles para financiar permanentemente sus actividades sin poner en riesgo la viabilidad de sus programas y servicios y contar con la fortaleza para enfrentar crisis e imprevistos. La importancia de la sustentabilidad no pasó desapercibida al momento de la conformación de los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia del Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. ya que en su décimo indicador especifican la importancia de contar con más de tres fuentes distintas de ingresos como una forma de "asegurar la sustentabilidad financiera de la organización" (CEMEFI, 2010). Este principio de procuración de fondos ha sido implementado tanto por el CERI como por Alternativas y Capacidades, A.C. con resultados favorables. De hecho, ésta última organización tuvo una experiencia que resultó enriquecedora ya que supuso un aprendizaje significativo acerca de la importancia de diversificar al máximo las fuentes de ingresos. En este sentido no es inoportuno recordar la experiencia que vivió Alternativas y Capacidades, A.C. en 2007 cuando perdió alrededor de una tercera parte de su financiamiento a causa de circunstancias no exentas de complejidad. Como sucede con cualquier organización de reciente creación, en un principio sus fuentes de financiamiento eran sumamente reducidas por lo que recurrieron a la estrategia de financiar sus actividades con recursos públicos. En 2003-2004, el 75% de sus ingresos procedían del financiamiento público. Un año más tarde el porcentaje de fondos públicos en sus ingresos anuales se redujo significativamente al ser del orden del 39%. Para 2006 la diversificación de fuentes de ingresos había conseguido que el financiamiento público se contrajera al 27%, cifra considerablemente menor comparativamente con los años anteriores.

AÑO	PORCENTAJE DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO RESPECTO A LOS INGRESOS
2003-2004	75.00%
2005	39.00%
2006	27.00%

Fuente: Informes Anuales 2003-2004, 2005 y 2006.

Resulta evidente que en sus primeros pasos el financiamiento público fue un motor fundamental para la institución. Sin duda muchas de sus obligaciones monetarias eran cubiertas gracias a estos recursos que imponían la exigencia de alcanzar objetivos y metas pactadas, al mismo tiempo que subsidiaba la realización de otras actividades no relacionadas a los proyectos específicos comprometidos, pero como ya se tenían cubiertos los gastos operativos y se disponía de tiempo libre entonces se dirigían los recursos humanos y materiales hacia la ejecución de actividades y proyectos complementarios. El financiamiento público que recibía Alternativas y Capacidades, A.C. procedía principalmente del INDESOL. Desde la perspectiva de la procuración de fondos resulta notoria la endeble estrategia de que una tercera parte del presupuesto total dependiera de una sola fuente, la cual además no podía asegurarse previamente. Para 2007, Alternativas y Capacidades, A.C. resultó inhabilitada para participar en el proceso de asignación de fondos públicos del Programa de Coinversión Social con lo que una tercera parte de sus ingresos se perdieron. Las razones de esta inhabilitación pueden consultarse en el Informe Anual 2007 de esta organización por lo que no nos detendremos en su discusión.

Ciertamente correspondió a una planeación deficiente el depender en un porcentaje tan elevado de una fuente de financiamiento no asegurada previamente, pero esta experiencia ejemplifica paradójicamente las fortalezas institucionales de dicha asociación. Esta pérdida de financiamiento, en principio devastadora, representó una oportunidad para recomponer el camino y fortalecer los fundamentos administrativos y organizativos. La crisis que pudo haber significado un tropiezo definitivo en la viabilidad de la organización en realidad se transformó en un proceso de Fortalecimiento Institucional no planeado, aunque sí aprovechado, que evidenció las ventajas del trabajo de planeación previa como resultado de una fuerte institucionalidad. Para cualquier OSC hoy en día perder inesperadamente la tercera parte de su financiamiento anual no sólo pondría en riesgo su viabilidad durante un ese periodo, sino que incluso amenazaría con paralizar, posiblemente de manera permanente, las actividades operativas como consecuencia de la insolvencia. Los efectos de la crisis no sólo se manifestarían en el plano económico, sino que sus implicaciones se darían en distintas dimensiones:

- Generación de desánimo entre los integrantes del Consejo Directivo, líderes naturales de las organizaciones, con su consecuente disminución de compromiso y pérdida de liderazgos.

- Pérdida de prestigio entre los distintos sectores de la sociedad como resultado del incumplimiento de metas y compromisos adquiridos con anterioridad.
- Retroceso en la consolidación de los procesos administrativos como la procuración de fondos, la planeación, la evaluación y la sistematización de procesos y procedimientos
- Reducción de personal como consecuencia de la insolvencia, con un consecuente deterioro en la calidad de los servicios y que pondría en riesgo el cumplimiento de las metas planteadas en la planeación estratégica.
- Incremento en la incidencia de conflictos laborales ante los efectos de la crisis financiera.
- Reducción del presupuesto para la operación de los programas y servicios, así como para las actividades administrativas con la posibilidad de eliminar los que no considerasen prioritarios.
- Aumento del tiempo destinado a la procuración de fondos en detrimento del dedicado a la operación de los programas y servicios.

Alternativas y Capacidades, A.C. superó la crisis sin despedir a ningún integrante del equipo de trabajo y sin que cubrir los gastos presupuestales significara endeudamiento. Esto fue posible gracias a la generación de recursos propios, lo cual es un elemento esencial en la sustentabilidad de las organizaciones civiles del siglo XXI.

Sin duda alguna, la capacidad de generación de recursos propios del CERI y de Alternativas y Capacidades, A.C. es un componente indispensable para su sustentabilidad ya que reduce la dependencia a fuentes de financiamiento externas. Recientemente ha surgido el interés de que las OSC generen sus propios ingresos como estrategia para afrontar un entorno adverso, resultado de un reducido universo de donantes y de un incremento constante en el número de organizaciones civiles que compiten por conseguir los mismos recursos. El modelo de generación de ingresos propios como medio de sustentabilidad es relativamente reciente en México. Un modelo previo se concentraba en la creación de fondos patrimoniales cuyos rendimientos financieros se destinaran al sostenimiento de las actividades de las organizaciones. Sin embargo, este modelo suponía enfrentar dos dificultades decisivas:

a) La necesidad de conformar fondos patrimoniales con montos considerables que generaran intereses suficientes para financiar en buena parte a las organizaciones.

b) La creación de fondos era una posibilidad sólo para organizaciones de importante magnitud, lo que excluía a las organizaciones pequeñas de este mecanismo de financiamiento.

Disponer de un fondo patrimonial que fuente de financiamiento de las actividades de una organización es un privilegio que en México se da únicamente para las OSC de extraordinario tamaño, en general fundaciones corporativas y familiares constituidas por empresarios de alto nivel. En cambio, el modelo de sustentabilidad basado en la generación de ingresos propios es incluyente ya que cualquier organización, sin que su magnitud sea factor determinante, está en condiciones de generar sus propios recursos. Las posibilidades de generación de recursos son inmensurables. Entre éstas las más frecuentes son:

- Cobro de cuotas de recuperación.
- Venta de productos
- Bazares
- Operación y administración de negocios no relacionados con el objeto social de la OSC cuyas ganancias se destinan a financiar las actividades de las organizaciones.
- Realización de eventos de procuración de fondos.
- Prestación de servicios especializados

Las organizaciones a las que nos hemos referido han optado por el cobro de cuotas de recuperación, así como la prestación de servicios especializados. En este sentido, el Centro de Recursos Internacionales para Organizaciones Civiles, A.C. es una institución dedicada a la profesionalización de los integrantes de las OSC con el objetivo de incidir en sus procesos de gestión interna y fomentar el acceso a financiamiento Internacional. Para alcanzar este objetivo ofrece una serie de talleres de capacitación a través de los cuales genera capacidades en los participantes. Tan sólo en 2008 capacitó alrededor de 400 organizaciones, cada una de las cuales cubrió su respectiva cuota de recuperación. Sin embargo lo innovador del CERI ha sido la creación de una red de membresías a lo largo de la república. Este modelo ya había sido implementado en el pasado por ciertas organizaciones, como Fundación Merced o Fundación Pro Empleo, sin que ninguna se extendiera tanto como las del CERI. La razón de esto quizás sea que el CERI perfeccionó y sistematizó la venta de membresías que obedecen al modelo de las franquicias. En la actualidad, además de la oficina central, la red de membresías está conformada por 18 representaciones locales distribuidas en 16 estados de la república. La obtención de una membresía está sujeto a un proceso de asignación que requiere el cumplimiento de una serie de lineamientos como:

- Ser una organización de la sociedad civil, instituciones públicas, instituciones educativas e instituciones para el Fomento y Promoción de Actividades Artísticas y Culturales.
- El periodo de la representación es anual y su posterior renovación también se hará anualmente.

- Restricción del área de incidencia a la entidad federativa en donde se ubique la oficina de la representación local.
- Contar con la infraestructura y recursos humanos básicos para la prestación de los servicios.
- Presentar su solicitud escrita y cubrir el costo de la membresía anual.

El sistema de representaciones locales del CERI ha permitido la regionalización de esta organización con lo cual sus servicios han beneficiado a una mayor cantidad de organizaciones, población objetivo de sus servicios. Asimismo, ha representado una importante generación de recursos propios mediante la oferta de servicios especializados. En efecto, la adquisición de una membresía, cuya renovación es anual, del CERI incluye los derechos de explotación del contenido intelectual de sus talleres, así como el hospedaje de las bases de datos especializadas con las que tiene suscritos convenios el CERI. El paquete completo de la membresía incluye:

- Autorización para la explotación del contenido intelectual de los talleres.
- Licencia de uso de software para hospedar bases de datos de donantes internacionales
- Licencia de acceso a las Bibliotecas digitales especializadas en Tercer Sector.
- Know How (para la operación de la representación local).

La red de representaciones locales del CERI le permite alcanzar simultáneamente una serie de objetivos como lo son:

a) La generación de ingresos propios;

b) Regionalizar sus servicios con lo la finalidad de beneficiar a mayor cantidad de organizaciones;

c) Construir una marca reconocida en el mercado de la prestación de servicios de profesionalización;

d) Establecer redes de colaboración con otras OSC a nivel nacional enfocadas a propósitos comunes, en este caso encaminadas a la profesionalización del Tercer Sector;

e) Replicar un modelo que ha dado comprobado resultados mediante la sistematización de procedimientos y procesos.

A semejanza del CERI, Alternativas y Capacidades, .A.C también genera recursos propios mediante la prestación de servicios especializados, específicamente de consultoría, de ASPEA (Alternativas Sociales en Planeación y Evaluación, S.C.). Esta consultoría oferta servicios de fortalecimiento institucional como asesoría, consulta y acompañamiento. Su importancia para la sustentabilidad de la asociación ha sido fundamental ya que genera un importante porcentaje del financiamiento anual de Alternativas y Capacidades, A.C. ASPEA fue creada bajo una figura legal distinta a la de Alternativas y Capacidades, A.C., aun cuando en la práctica sean una misma organización, a causa de factores de simplificación administrativa o fiscal, o dicho de otro modo, como respuesta al deficiente marco

jurídico vigente que impone trabas a que las OSC se dediquen a operar y administrar un *negocio*, aun cuando los beneficios de éste se destinen a financiar las actividades de la asociación no lucrativa. Disponer de ASPEA fue determinante para que Alternativas y Capacidades, A.C. afrontara la pérdida del 27% de su financiamiento en 2007. Asimismo se ha constituido en una fuente de ingresos consolidada que subsidia un porcentaje importante de las necesidades operativas de la institución.

AÑO	PORCENTAJE DE INGRESOS GENERADOS POR ASPEA*
2006	60.00%
2007	85.00%
2008	30.00%

Fuente: Informes 2008, 2007 y 2006 de Alternativas y Capacidades, A.C.

**Se consideran los ingresos de Servicios de Fortalecimiento Institucional*

La sustentabilidad, en resumen, de las organizaciones analizadas se basa, por tanto, en la diversificación de fuentes de ingresos, así como en la generación de ingresos propios. En un entorno adverso donde la cultura filantrópica es reducido, con un incremento constante de OSC y una reducción de montos de financiamiento, adquiere mayor relevancia la creación de mecanismos de procuración de fondos innovadores que financien las actividades de las OSC y que les permitan la conformación de patrimonios que garanticen su permanencia en el tiempo consolidando sus procesos de incidencia y de fortalecimiento institucional.

- **Vinculación y alianzas**

En épocas anteriores, las organizaciones civiles como resultado de su génesis -oposición al gobierno- han preferido actuar de manera independiente como un mecanismo para eludir la intromisión de agentes externos en su actuación y preservar intacta su autonomía. Sin embargo, las transformaciones democráticas de los últimos años han evidenciado la necesidad de romper con el círculo del aislamiento con la intención de generar alianzas de trabajo que complementen y potencialicen las capacidades de los distintos actores sociales. Esto es válido para las organizaciones de la sociedad civil, pero también para las propias dependencias de gobierno que han comprendido la importancia de coadyuvar con las OSC como estrategia de desarrollo social ya que éstas disponen de procesos de intervención plurales que se expanden desde distintas perspectivas cubriendo ámbitos que el gobierno no alcanza a atender. De manera que la generación de alianzas y redes de trabajo es un indicador que permite incrementar las capacidades de incidencia en la construcción de políticas públicas, la formación de sinergias en temas de interés comunes y la instrumentación de planes de trabajo colectivos.

Alternativas y Capacidades, A.C. desde su creación en 2002 ha delineado como una estrategia de acción la conformación de alianzas institucionales en cada uno de sus procesos: a) Fortalecimiento de donantes; b) Fortalecimiento en incidencia; c) Políticas de fomento a OSC.

En cada una de estas áreas ha optado por la conformación de alianzas a fin de potencializar sus resultados. En el área de *Fortalecimiento de donantes* ha colaborado con instituciones donantes como Fundación Pfizer y Microsoft de México, instancias con las que ha contribuido al mejoramiento de la vinculación de éstas con las OSC a fin de potenciar la movilización de recursos en beneficio de la población en situación de vulnerabilidad; de igual modo ha colaborado con las distintas fundaciones comunitarias nacionales, con las que ha contribuido al análisis de sus procesos de fortalecimiento institucional. Además han realizado actividades en conjunto con otras instituciones destinadas a incidir en la generación de capacidades como la organización del Seminario de Filantropía Corporativa y Responsabilidad Social Empresarial que se impartió en coordinación con el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). También esta área se dedica a la generación de conocimientos entre los que se puede mencionar el análisis del universo de las fundaciones comunitarias en México cuyo producto principal fue la publicación Fundaciones comunitarias en México: un panorama detallado.

Respecto al Fortalecimiento en Incidencia, las alianzas de Alternativas han comprendido a varias redes de organizaciones civiles como Quòrum por la Infancia, la Red por la Inclusión, Calidad y Acceso a la Educación y la Red Iniciativa Civil por la Educación. Asimismo han trabajado en con dependencias de gobierno como la SEMARNAT y con instancias internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Finalmente, en Políticas de fomento a las OSC han recurrido a las alianzas de trabajo como un mecanismo de fomentar el debate de los problemas sociales que requieren de pronta solución. En este sentido, un ejemplo concreto lo constituye su análisis del desarrollo regional que promueve la transformación en el diseño de políticas de desarrollo social. Este estudio fue elaborado por una alianza integrada de distintas organizaciones como Alternativas y Capacidades, A.C., la Asociación de Desarrollo Social de Zacatecas, la Fundación Tìnker y el Proyecto de Desarrollo Regional, Innovación y Capital Humano del Gobierno de Zacatecas.

No ha sido muy distinta la estrategia del Centro de Recursos Internacionales para Organizaciones Civiles, A.C. pues la conformación de alianzas es un punto esencial en su trabajo. En este sentido, su red de membresías locales y las relaciones de colaboración con instancias internacionales, como el Foundation Center, son componentes sin los cuales resultaría imposible comprender el modelo de trabajo del CERI. No obstante, de momento no analizaremos estas redes de colaboración al considerase más pertinente abordarlas más adelante, además de que ya se ha revisado las ventajas del sistema de

membresías del CERI, estrategia basada en el modelo de las franquicias, como un medio de generación de ingresos para alcanzar la sustentabilidad.

- **Colaboración transnacional**

Se ha visto la trascendencia que tiene en la actualidad la capacidad de de las organizaciones para interrelacionarse con otros actores sociales como un medio para potenciar las esferas de incidencia. Ya se trate de una moda o efectivamente de un nuevo modelo de trabajo tanto el CERI como Alternativas y Capacidades, A.C. son instituciones que se han especializado en la generación de alianzas y la conformación de redes de trabajo. Si embargo, los vínculos de estas organizaciones no se restringen al ámbito local, nacional o regional, sino que se han expandido fuera de nuestras fronteras. Massicotte (2001:4) considera que la conformación de redes de trabajo trasnacionales es importante porque "permiten a través del intercambio de información y experiencias entre OCS una respuesta más poderosa y mas adecuada de cada una en su propio ámbito de lucha política y social. Estas redes permiten también la coordinación de iniciativas conjuntas que a veces tiene mayor impacto debido a la coordinación transfronterizas".

Resultaría imposible comprender al CERI sin considerar las alianzas transnacionales que ha conformado, indispensables en su modelo. Ésta es esencialmente una organización dedicada a la prestación de servicios de profesionalización para las Organizaciones de la Sociedad Civil. Estos servicios a grandes rasgos consisten en la impartición de talleres de capacitación, por un lado, y en el acceso a servicios de información. En la actualidad la información como producto es extraordinariamente apreciado en las universidades. Esto ha provocado la creación de empresas dedicadas a la prestación de diversos servicios de información. El tamaño de este sector productivo aun no ha sido cuantificado, pero su crecimiento constante ha impulsado la aparición de más empresas proveedoras de servicios de información. Sin embargo, en el Tercer Sector la comercialización de servicios de información, como un medio de generación de ingresos propios, todavía es tierra fértil. En este sentido, no es incoherente considerar al CERI como institución pionera en la oferta de servicios de información especializados lo cual ha podido realizar gracias a las relaciones de colaboración transnacionales. El CERI como uno de sus servicios cuenta con la exclusividad en México para hospedar bases de datos de fundaciones donantes de Estados Unidos, Canadá y Europa. Estas herramientas son de acceso gratuito para cualquier ciudadano, aunque pocos conocen su existencia y todavía menos están enterados de la gratuidad de su acceso. Sin embargo, como ya se ha visto, la adquisición de una representación local del CERI incluye el acceso a las bases de datos. Es decir, el CERI promociona en su paquete de membresías el hospedaje y acceso a las bases de datos como un

valor agregado, que convierte a la representación local en una atractiva franquicia. Sin embargo, las bases de datos, como una oferta de servicios de información, en realidad no generan ingresos dado su obligatoriedad de gratuidad. De manera que el CERI vende el concepto de los servicios de información como mercancías con valor en el mercado cuando en realidad se tratan de productos complementarios sin costo.

Las relaciones transnacionales del CERI, no obstante, le permiten ofertar en exclusividad el acceso a las distintas bases de datos de donantes. Esto es posible gracias a los convenios signados entre el CERI e importantes instancias internacionales como Foundation Center, European Foundation Centre e Imagine Canada. La prestación de estos servicios de información hace del CERI una organización excepcional.

Alternativas y Capacidades, A.C. en un principio sostuvo relaciones de colaboración principalmente con actores locales. Sus primeros contactos con organizaciones extranjeras fueron con el Banco Mundial que financió uno de sus proyectos en 2005. Sus procesos internos hicieron que sus mecanismos de procuración de fondos se fortalecieran y buscaran nuevas fuentes de financiamiento. Esto los llevó a la búsqueda de conformación de redes trasnacionales como un medio para construir alianzas de trabajo y de generación de capacidades en el Tercer Sector. El proyecto *Fundaciones comunitarias en México: un panorama detallado* es un claro ejemplo de la vocación globalizadora de Alternativas y Capacidades, A.C. ya que en su realización intervinieron distintas instancias como la Fundación Ford, la Fundación Mott, la Fundación Inter-Americana y el Fondo Global para Fundaciones Comunitarias.

Esto nos lleva a concluir que en un entorno globalizado el desarrollo social de México requiere de organizaciones civiles articuladas en redes de trabajo nacionales e internacionales. Asimismo, que el trabajo conjunto con organizaciones de otras partes del mundo es benéfico porque permite la interacción de las culturas con su consecuente intercambio de experiencias, metodologías y modelos de trabajo.

- **Transparencia**

La transparencia y rendición de cuentas son conceptos relativamente recientes para las Organizaciones de la Sociedad Civil. Justamente se ha presentado líneas arriba un panorama desolador que imperó en México durante el siglo XX en cuanto que se percibían a las organizaciones sometidas a la voluntad del gobierno, como instancias discrecionales y opacas en el manejo de los recursos y de dudosa naturaleza, "como un negocio y no como actores reales de la sociedad civil", en términos de Kuri (2006:13). En otras palabras, la prevalencia de las dualidades descritas por Carrillo, García y Tapia caracterizaron

durante muchas décadas a las organizaciones del Tercer Sector. Con la aparición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental los conceptos de transparencia y rendición de cuentas comenzaron a permear cada uno de los ámbitos sociales, incluidas las organizaciones civiles. Esta ley fue un parteaguas ya que institucionalizó los mecanismos para acceder a la información pública gubernamental con lo que el derecho a la información amplió sus dimensiones. En el Tercer Sector tardó un poco en incidir en sus procesos, Sin embargo, con la creación de los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia de CEMEFI el Tercer Sector avanzó hacia la implementación de mecanismos de transparencia.

El CERI realiza anualmente su proceso de asignación de representaciones locales mediante la publicación de una convocatoria abierta y lineamientos previamente definidos de manera que los participantes tengan conocimiento de cada una de las fases del proceso así como de los criterios de selección de las propuestas presentadas. Asimismo, en su página de internet precisa información básica que permite la identificación de la institución, como la misión, visión, objetivos, servicios, y directorio de representaciones locales.

Alternativas y Capacidades, A.C. ha asumido acaso un compromiso más fuerte con la instrumentación de mecanismos de transparencia. En el rubro de la transparencia a diferencia de otras organizaciones que son más dignas de encomio a causa de sus pretensiones que de sus resultados, con Alternativas y Capacidades, A.C. la congruencia entre principios y acción ha sido un componente distintivo. No es, por tanto, erróneo afirmar que en esta materia es una de las organizaciones con mayores niveles de transparencia. Esta afirmación puede sustentarse en el estudio que Kuri realizó a las organizaciones que suscribieron el *Pronunciamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en torno a la Transparencia Interna y la Rendición de Cuentas* en 2005. Kuri, junto a su equipo de trabajo, analizó el grado de implementación de los mecanismos de transparencia contenidos en el Pronunciamiento y a los cuales cada institución firmante se comprometía a instrumentar al interior de su organización. Los resultados de Kuri no fueron particularmente favorables a las organizaciones adheridas al Pronunciamiento, pues demostraron un elevado nivel de incumplimiento en los compromisos que voluntariamente habían adquirido las organizaciones firmantes. Sin embargo, Alternativas y Capacidades, A.C. fue una de las escasas instituciones que fue evaluada satisfactoriamente al haber cumplido con un 75% de sus compromisos asumidos en materia de transparencia. Los indicadores de evaluación de Kuri precisaban que la organización civil incluyera en su página de internet información acerca de: misión, visión, objetivos, estatutos, estructura organizacional, servicios y proyectos, fuentes, montos, presupuesto desagregado, declaraciones y dictámenes, indicadores de evaluación, productos,

contrapartes, convenios y alianzas e informes anuales. Las áreas de incumplimiento de Alternativas fueron las referentes a la publicación de sus estatutos, montos, dictámenes y declaraciones.

En el tema de la transparencia, el CERI ha sido más bien discreto acaso debido a su surgimiento postrero al de Alternativas, no obstante, en su página de internet muestra información que da la pauta pensar que en un futuro cercano alcance grados de transparencia cercanos a los de Alternativas.

- **Especialización**

La especialización ha adquirido una trascendencia incuestionable en cualquier ámbito social. Hoy en día es imposible identificar un área en donde se carezca de especialistas e inclusive este proceso ha llevado a caer en extremos ridículos. No obstante, en las organizaciones de la Sociedad Civil contar con adecuados grados de especialización es un aspecto fundamental. Ha quedado en el pasado la visión de que las OSC eran instancias que podían abordar cualquier problemática social con una misma metodología de intervención. Durante muchos años, y todavía en los ámbitos rurales y entre las organizaciones con bajos niveles de profesionalización, las OSC se dedicaban simultáneamente a atender problemas sociales no interconectados que para su solución requerían de niveles mínimos de especialización. Era común entre las OSC que se reprodujera el modelo del gobierno en el que un servidor público podía pasar de una dependencia a otra sin que tuvieran relación los ámbitos de incidencia ni que él estuviera plenamente capacitado para su dirección. Igualmente sucedía con las OSC que operaban en problemáticas diversas sin que fuesen especialistas en ellas lo que ocasionaba que los efectos de sus intervenciones fuesen deficientes y no pocas veces cuestionables. El siglo XXI trajo consigo la exigencia de la especialización para las organizaciones civiles. Se requiere de organizaciones especialistas en sus áreas de intervención y, como bien se sabe, es imposible ser especialista en todo. Como se ha dicho, las organizaciones civiles con bajos niveles de institucionalidad persisten en su visión de que abarcar mayores ámbitos de acción es sinónimo de excelencia. Es frecuente escuchar entre los integrantes de las organizaciones que mientras mayores sean las causas sociales incluidas en el objeto social mayores son los campos de financiamiento. De igual modo, entre los integrantes de organizaciones del Tercer Sector con frecuencia es muy común escucharlos dialogar sobre los mecanismos de financiamiento, de la generación de ingresos propios, de las convocatorias y de *bajar* recursos públicos. Paradójicamente no es común que hablen de sus programas y servicios. Más no significa más. La especialización de la sociedad requiere de respuestas específicas, de soluciones innovadoras nacidas únicamente del adecuado conocimiento de las necesidades dentro de contextos específicos. En el Tercer Sector se va dejando atrás la idea de que una organización civil es una instancia que puede dedicarse a la atención de cualquier problemática social sin que ello implique

la adopción de metodologías de trabajo diferentes a cada caso. La especialización en el siglo XXI será una exigencia para las OSC. En un entorno de saturación de organizaciones y de limitados recursos financieros sólo aquellas organizaciones capaces de llevar a cabo diagnósticos específicos a problemáticas sociales concretas accederán al ansiado financiamiento (el cual no debe de confundirse nunca como el fin, sino simplemente como el medio).

La especialización de las Organizaciones de la Sociedad Civil conlleva una serie de beneficios de los cuales acaso la credibilidad sea el de mayor trascendencia ya que en la medida en que la sociedad crean en las organizaciones como actores estratégicos en la democratización y desarrollo social de país mayormente se vinculará a ellas. En este sentido la credibilidad significa el reconocimiento social a la labor de las organizaciones civiles, génesis de la legitimidad. La credibilidad sin duda constituye la respuesta al problema ya mencionado del crecimiento aritmético de los donantes en oposición a la reproducción exponencial de las organizaciones, pues e la medida en que la sociedad crea en las *causas* de las organizaciones se fomentará el crecimiento de la cultura filantrópica en México. Consecuentemente, la especialización de las OSC es un factor de cambio en la sociedad. En este nuevo siglo mientras mayor sea la especialización más evidenciará sus capacidades de resolver problemas sociales que aquejan al país con lo que su credibilidad crecerá vinculándola más estrechamente a la sociedad.

En conformidad con las nuevas exigencias sociales tanto el CERI como Alternativas y Capacidades, A.C. han especificado sus ámbitos de acción en la generación de procesos de profesionalización de las OSC. El modelo de cada una de estas instancias es distinto, pero a pesar del poco tiempo de su existencia han logrado constituirse en referentes de los procesos de fortalecimiento institucional en el Tercer Sector. La alta especialización en sus actividades las han acreditado entre las organizaciones civiles como instituciones que identifican las fallas del conjunto e individuales del sector y que conocen las soluciones que se requieren para subsanar dichas fallas. La especialización sin duda constituye un elemento indispensable para la sobrevivencia y crecimiento de las organizaciones de generaciones venideras en este nuevo siglo que con su advenimiento trajo consigo un nuevo paradigma del Tercer Sector en México.

Conclusiones

Las organizaciones del Siglo XXI han conformado un nuevo paradigma de las organizaciones civiles las cuales en contraste con un antiguo modelo, que prevaleció generalizadamente en México durante el siglo XX a pesar de sus excepciones, sustentan sus fortalezas en una serie de principios rectores como la sustentabilidad, la generación de alianzas de trabajo, la colaboración transnacional, la transparencia y

la especialización. Esto significa una transformación radical respecto al modelo anterior de OSC que se caracterizaba debido a su improvisación y desorganización. En cambio, el nuevo paradigma se basa en los principios del Fortalecimiento Institucional como medio de profesionalización para la generación de capacidades al interior de las organizaciones civiles. En este sentido, el Centro de Recursos Internacionales para Organizaciones Civiles, A.C. y Alternativas y Capacidades, A.C. son instituciones ampliamente representativas del nuevo paradigma del Tercer Sector en México ya que cuentan con los componentes imprescindibles del modelo nuevo que caracterizará a las Organizaciones de la Sociedad Civil a lo largo de las próximas generaciones. La sustentabilidad la han conseguido mediante la diversificación de fuentes de ingresos, pero sobre todo, gracias a la generación de ingresos propios a través de elementos innovadores. En este caso destaca la red de membresìas locales del CERI que obedecen el esquema de las franquicias y que representan una importante fuente de ingresos para el CERI. Por otro lado, la vinculación con los distintos sectores sociales ha sido una estrategia recurrente de ambas instituciones que les ha sido de utilidad para ampliar los alcances de su trabajo d manera que no se limiten a esfuerzos aislados, sino que fomenten la potencializaciòn de sus ámbitos de incidencia. En otro orden de ideas, la colaboración del CERI y de Alternativas y Capacidades, A.C. no es exclusivamente entre instancias locales, regionales y nacionales, sino que además se extienden a la formación de lazos de colaboración con organizaciones internacionales a fines a sus campos de trabajo. Por otra parte, las OSC analizadas acordes a la apertura democrática del país han implementado mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de forma que se vinculen y fortalezcan mediante el contacto con la sociedad. La transparencia para estas organizaciones no es una obligación, es un principio rector que les auxilia en su misión de generar confianza y visibilidad con la sociedad. Finalmente, la especialización implica que las organizaciones ya no se dediquen a todas las actividades posibles en detrimento de la calidad de sus intervenciones de atención. Al contrario, la especialización es un componente primordial para las organizaciones civiles dado que les permite la elaboración de diagnósticos precisos a través de los cuales desarrollan metodologías de trabajo específicamente diseñadas para problemas sociales concretos.

En resumen, estos 5 principios conforman al nuevo paradigma de las Organizaciones civiles en México.

Bibliografía

- Alternativas y Capacidades, A.C. 2010. *Informe 2008*. México: Alternativas y Capacidades, A.C. www.alternativasociales.org (Consultado el 10 de agosto de 2010).
- Alternativas y Capacidades, A.C. 2010. *Informe 2007*. México: Alternativas y Capacidades, A.C. www.alternativasociales.org (Consultado el 10 de agosto de 2010).
- Alternativas y Capacidades, A.C. 2010. *Informe 2006*. México: Alternativas y Capacidades, A.C. www.alternativasociales.org (Consultado el 12 de agosto de 2010).
- Alternativas y Capacidades, A.C. 2010. *Informe 2005*. México: Alternativas y Capacidades, A.C. www.alternativasociales.org (Consultado el 12 de agosto de 2010).
- Alternativas y Capacidades, A.C. 2010. *Informe 2003-2004*. México: Alternativas y Capacidades, A.C. www.alternativasociales.org (Consultado el 10 de agosto de 2010)
- Carrillo Collard, Patricia, García Chiñas, Paola y Mónica Tapia Álvarez 2006. El *fortalecimiento de las OSCs en México: debates, oferta y demanda.* México: Alternativas y Capacidades, A.C.
- Centro de Recursos Internacionales para Organizaciones Civiles 2010. *Convocatoria para hospedar representaciones del CERI 2010*. México: Centro de Recursos Internacionales para organizaciones Civiles, A.C. www.recursosinternacionales.org (Consultado el 10 de agosto de 2010).
- Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. 2010. *Indicadores de Institucionalidad y Transparencia*. México: Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. www.cemefi.org (Consultado el 16 de agosto de 2010).
- Diestre, Lorena y María Inés Viggiano 2009. *La profesionalización en las Organizaciones de la Sociedad Civil*. México: CEMEFI. http://www.cemefi.org/congreso/descargar-memoria.html (Consultado el 14 de junio de 2010).
- Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. 2010. *Organizaciones de la Sociedad Civil como factor de desarrollo*. México: Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. http://www.fundacionpreciado.org.mx/Reflexion/PDF/P_reflexion91.pdf (Consultado el 17 de junio de 2010)
- Girardo, Cristina 2001. *La importancia de la profesionalización de las organizaciones del Tercer Sector*. México: El Colegio Mexiquense.
- González Vázquez, Tonatiuh T. 2001. *De la deslegitimación del gobierno al desborde de la sociedad civil en Morelos*. México: El Colegio Mexiquense.
- Guerrero, Mauricio 2010. *Para mejorar la acción de mi organización…la profesionalización*. México: Fundación Majocca, A.C. http://www.fundacionmajocca.org/archivos/ConfeMauricioGuerrero.pdf (Consultado el 28 de julio de 2010).
- Gutiérrez Grajales, Sonia Ofel 2006. El papel de la sociedad civil en el proceso de transición a la democracia en México. Tesis de Licenciatura, Universidad de las Américas. http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/gutierrez_g_so/ (Consultado el 18 de junio de 2010).
- Kuri, Ángel, Leyton, Michael y César Reyes 2006. *Transparencia y rendición de cuentas al interior de las OSC*. Mèxico: s.d. www.alternativasycapacidades.org.mx (Consultado el 10 de agosto de 2010).
- Lechner, Norbert 1994. La (problemática) Invocación de la Sociedad Civil. *Perfiles Latinoamericanos* (5):131-144. http://publicaciones.flacso.edu.mx/index.php/revista?catid=11 (Consultado el 28 de junio 22 de 2010).
- Màssicotte, Marie Josèe 2001. *Las organizaciones civiles y sociales mexicanas y redes*

transnacionales: orígenes, impactos y retos. México, El Colegio Mexiquense.
- Olvera Rivera, Alberto J. 2000. *Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico*. México: El Colegio Mexiquense.
- Procura, A.C. 2009. *Manual en Procuración de fondos*. México, Procura, A.C.
- Project Concern 2008. *Planeación estratégica para organizaciones sociales*. México: Project Concern,.
- Rowe, Ernesto 2006. *Filantropía, procuración de fondos y generación de recursos*. México: CEMEFI. http://granalianza.jalisco.gob.mx/files_ga/Recaudaci%C3%B3n%20de%20fondos.pdf (Consultado el 15 de junio de 2010].

El Poder de la Palabra; el caso de las muertas de Ciudad Juárez.

Fabiola Fernández Guerra Carrillo
11.11 Cambio Social, FLACSO México

Resumen de contenido

Las organizaciones que impulsan campañas de comunicación social enfrentan, como uno de sus principales problemas, el poco conocimiento y sistematización de las estrategias y herramientas que permiten a dichas organizaciones alcanzar los objetivos planteados en las campañas. Resulta común confundir una campaña o una acción que genera resonancia en la esfera pública, con una campaña o acción exitosa que en efecto cumple con las metas trazadas por la organización que la pone en marcha.

En este sentido, este artículo a la luz del caso de estudio de las muertas de Ciudad Juárez, tratará de aproximarse a la respuesta de preguntas como ¿qué determina el éxito de una campaña de comunicación y publicidad social dentro de una organización? ¿El tipo de organización de la que se trate? ¿la causa que impulse? ¿la estrategia de comunicación que siga y los aliados? ¿Cuáles son los límites de la comunicación social?

Palabras clave: comunicación social, publicidad social, feminicidio, muertas de juárez, campañas.

I. La comunicación y la publicidad social

De manera concisa para el desarrollo de este trabajo, se definirán los conceptos de comunicación y publicidad social para entender a la luz del caso de estudio de las muertas de Ciudad Juárez, qué de estos elementos teóricos se recogen y cómo, con la intención de

construir y transmitir un problema público a través de una estrategia de comunicación que lo posicione en la agenda pública y, más adelante, en la agenda de gobierno.

En este sentido, se entiende por comunicación pública y social a aquella que tiene una función pública cuya finalidad es generar la participación de la sociedad en las cuestiones públicas. Teóricamente, la comunicación social esta orientada a generar un espacio para fortalecer lo común, lo colectivo y lo que nos pertenece a todos[i]. Es un concepto que actualiza la lucha de los sujetos por intervenir en la vida colectiva y en la sucesión de los procesos políticos concernientes a la convivencia con el otro y por participar en la esfera pública, concebida ésta como el lugar de convergencia de las distintas voces presentadas en la sociedad.[ii] Entender la naturaleza colectiva de la comunicación en un espacio público, nos permite dimensionar su propósito e intención. No se trata simplemente de buscar transmitir un mensaje para un objetivo o interés privado o de un grupo particular que lo impulsa para beneficio propio. En la comunicación social obedece a una perspectiva que la obliga a replantear roles de emisor y receptor, y a observar de otra forma el papel que juegan los sujetos al interactuar en la comunicación. El comunicar en función de un interés colectivo apunta hacia lograr una movilización; entendida como la convocación de voluntades para alcanzar un propósito común bajo una interpretación y un sentido compartido.[iii] Como convocatoria, dicha movilización debe ser un acto de libertad. Una reunión de voluntades hacia un propósito compartido a través de un acto público y de la participación ciudadana. El objetivo, por tanto, de este tipo de comunicación es convocar a esa voluntad; conmoverla y atraerla para que se sume a la movilización desde su punto de vista, con sus argumentos y en función de sus intereses. La intención es poner en marcha procesos de concentración social a partir del consenso y del disenso bajo un ordenador que es la negociación de propósitos colectivos.[iv] Es en este contexto que la comunicación pública y social se vuelve estratégica requiriendo de un eje articulador que haga comprensible todo proyecto de movilización.

Por su parte, la publicidad social es aquella que está dirigida a promover ideas, actitudes y comportamientos no exclusivamente comerciales, como lo serían las campañas de interés público o de utilidad social, lo que incluye las campañas de sensibilización. A diferencia de la publicidad comercial, no actúa como acelerador artificial del consumo, sino como "acelerador artificial del cambio".

La publicidad social como tal aparece en 1942 en Estados Unidos con la creación de una nueva categoría publicitaria por parte del Ad Council llamada Public Service Advertising[v]. Mientras que la publicidad comercial parte de la premisa "tú necesitas lo que yo tengo" en la social se parte de la idea de que "yo necesito lo que tú tienes".[vi]

Dos tipos de fuerzas intervienen en este sentido, la comunicación para lograr la persuasión y para la disuasión. El actuar de estas fuerzas en el campo social resulta complejo puesto que es una tarea más fácil el crear hábitos nuevos, que el cambiar hábitos viejos. Por ello la relevancia de saber argumentar y tener un eje claro de articulación comunicacional en todo intento de movilización, como se señaló con anterioridad.

Con respecto a la publicidad institucional o gubernamental, se establece que la publicidad social abarca a este tipo de publicidad pero que la rebasa; es decir que efectivamente la publicidad gubernamental puede ser publicidad social, si efectivamente así lo determina su contenido, su fuente no basta; pero que la publicidad social es generada por una multiplicidad de voces y actores por lo que no se reduce, a la proyectada por el gobierno.

Especificados estos elementos, se expondrán algunos lineamientos del caso de Juárez que permitan precisar por qué, quiénes y cómo se construyeron determinadas estrategías de comunicación por parte de organizaciones sociales en torno a Juárez.

II. El caso de las muertas de Ciudad Juárez, México.

Descripción del caso:

Los feminicidios en Ciudad Juárez son generalmente de mujeres jóvenes y pobres a las que se les tortura antes de matarlas. A partir de 1993 se comienzan a registrar casos de muerte de mujeres cuyas cifras al 2010 generan una gran controversia entre lo registrado por las autoridades gubernamentales y por las diversas organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional e internacional. Según la información proporcionada por la organización "Justicia para nuestras hijas"[vii] del primero de enero al primero de julio del 2010 fueron asesinadas 207 mujeres en el estado de Chihuahua, dando un total de 884 feminicidios de 1993 a la fecha en esa entidad. La información más sistematizada se ha encontrado en manos de las organizaciones sociales y las edades de las mujeres muertas por lo general se ubica entre los 10 y los 35 años.

La falta de claridad y de confiabilidad en torno a las cifras de las mujeres muertas, ha sido uno de los señalamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con respecto a

este tema, como por ejemplo en lo establecido en la sentencia del caso Campo Algodonero de diciembre de 2009.[viii]

La falta de información no es casualidad, sino uno de los elementos que caracterizan al feminicidio. La diferencia en las declaraciones de las cifras de muertes y la pasividad e ineficiencia de las autoridades locales y federales ha sido un elemento común en Juárez. En un gran número de casos, las autoridades no han esclarecido la responsabilidad penal sobre los delitos, ni realizado las investigaciones criminalísticas y criminológicas conforme a lo establecido el derecho positivo mexicano.

A partir del número cada vez mayor de muertes sin resolución, surgen diversas organizaciones sociales que, al paso del tiempo, denuncian y trabajan en torno a esta situación. Es así, como la muerte de mujeres en Juárez comienza a ser identificada como un problema público.

Cabe señalar, que debido a que los problemas son construcciones humanas, y por tanto, que deben ser identificados como problemas ¿para quién?, el caso de las muertas de Juárez, pese a su gravedad, tomó tiempo y mucho esfuerzo para constituirse en un problema público e insertarse en la agenda nacional, dado que el sujeto, el para quién de la problemática eran y son, en su mayoría, mujeres pobres, migrantes, de bajo nivel educativo, y con escasas posiblidades de organización e incidencia en lo público; mujeres "excluídas,"[ix]social, económica y mediáticamente. Esto, aunado a los intereses económicos, políticos y de crimen organizado en la región, puede ayudar a entender como a lo largo de 17 años, este tema ha batallado tanto para sostenerse en la agenda pública, y entrado y salido a conveniencia, en la agenda de gobierno, sin una resolución del caso.

Dentro de las organizaciones que se ha conformado para trabajar este problema, se señalan a las siguientes:

Organizaciones no gubernamentales:

1998, Voces sin eco, Ciudad Juárez, Chihuahua.

1999, Save Juarez Project; a human rights project, Ciudad Juárez, Chihuahua.

1999, La Casa Amiga, Centro de Crisis. Ciudad Juárez, Chihuahua.

2001, Nuestras hijas de regreso a casa, Ciudad Juárez, Chihuahua.

2002, Justicia para nuestras hijas, Ciudad Juárez, Chihuahua.

Organizaciones sociales:

Mujeres de negro

Ni una más

Nuestra Esperanza

Frente Internacional contra el Feminicidio

Mujeres de Arena

El perfil de estas organizaciones ha sido diverso. En varios casos obedece a personas que no tenían relaciones o nociones de trabajo colectivo previas, y que por circunstancias -muerte de sus hijas, hermanas, amigas, alumnas, etc.-, decidieron congregarse y organizarse para luchar y hacer algo al respecto. Este hecho resulta relevante para entender el punto y trayecto desde el que partieron varias organizaciones, así como las complejidades y formas del sortearlas, a las que se enfrentaron éstas frente a otros actores, especialmente los institucionales y autoridades públicas, en las estrategias de comunicación y sus capacidades de respuesta.

III. Comunicación y publicidad social en Juárez; estrategias y acciones desde la sociedad civil.

Uno de los primeros aspectos a trabajar por parte de las organizaciones sociales fue, además de denunicar lo que estaba sucediendo en Ciudad Juárez, el poderlo nombrar; entender el uso de poder de la palabra como transformador de realidades. Es por ello que este punto dio comienzo a la reflexión, concientización, discusión y defínción de las muertes y su por qué, en diversos foros.

En ese sentido, una de las principales estrategias de comunicación fue el colocar en el espacio público la palabra de feminicidio para referirse a este tipo de muerte de mujeres.

Diversas organizaciones entienden como feminicidio a la muerte de mujeres por su condición mujeres; por la misoginia –odio- hacia ellas, en un sistema caracterizado por la jerarquización de los sexos, en donde el sexo masculino es el dominante. Este hecho, se observa desde el lenguaje, hasta la exclusión sufrida en diversos ámbitos como el laboral, económico, jurídico, social y cultural; en su representación en la literatura, el cine, la televisión, las canciones, y las demás expresiones culturales reproductoras de este discurso, y en las relaciones amorosas donde las mujeres son vistas como un medio para satisfacer las necesidades de los hombres.[x] Se considera que los asesinatos sirven como una forma de control en tanto clase sexual y representa un castigo capital para las mujeres, sus familiares y amistades.[xi]

En este tipo de crímenes, la mayoría de los casos quedan sin resolver ya que los hombres asesinos cuentan con la complicidad de una estructura social e institucional. La impunidad es una de las características del feminicidio por lo que diversas organizaciones nacionales e internacionales, aseveran que es un crimen de Estado.[xii]

Las instituciones encargadas de la procuración de justicia en México, han mostrado gran reticencia para introducir el vocablo "feminicidio". Sin embargo, durante su periodo presidencial, Vicente Fox admitió que existían algunos casos de feminicidio, aunque señaló que sólo eran algunos los que correspondían a esa categoría, pues en su mayoría eran crímenes por violencia doméstica.[xiii]

El término feminicidio introducido y utilizado por las organizaciones sociales ha sido incorporado ya por algunos medios de comunicación; pero ha sido difícil su inserción dentro del imaginario público por las retisencias que el propio tema genera. Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia sobre el caso del Campo Algodonero[xiv], no habla de feminicidio, sino de "asesinatos de género". En la búsqueda de visibilidad y posicionamiento por parte de las organizaciones se trabajó discursiva, conceptual y visualmente.

Este gráfico, nos parece de relevancia puesto que contiene los elementos que teóricamente un mensaje publicitario debe contener; es atractivo, relevante (retoma la esencia de lo que se quiere decir), simple (un solo mensaje a la vez), emotivo y orginal.

El señalar lo que estaba pasando en Juárez y las dimensiones que adquiría el problema, no fue taréa sencilla puesto que el mensaje impulsado por las organizaciones y actores sociales, era desvirtuado públicamente por las autoridades públicas locales y federales, y algunos medios de comunicación masiva, quienes insistían que se trataba de asesinatos asilados, sin patrón y que obedecían, en una gran mayoría, a crímenes por violencia doméstica.

Frente a esto, las organizaciones y la sociedad civil tuvieron que destinar mucho tiempo, energía y recursos para contrarrestar dichos mensajes y dar a conocer, nacional e internacioanlmente lo que estaba sucediendo; y discutir y exponer públicamente su posicionamiento al respecto.

Los objetivos planteados por organizaciones sociales con respecto a las muertes de Juárez son, entre otros, los siguientes:[xv]

De estrategia de comunicación social	De familiares de las víctimas	De modificación del marco institucional	De prevención de violencia hacia las mujeres
Denunciar públicamente los asesinatos de mujeres, y exigir a las autoridades que esclarezcan los mismos. Contribuir a que se detengan los asesinatos de mujeres. Informar oportunamente a la comunidad nacional e internacional acerca de los asesinatos, desapariciones y violaciones a los derechos humanos de mujeres en el Estado de Chihuahua. Establecer el concepto de feminicidio para denunciar lo	Acompañar y orientar a las familias cuyas hijas han desaparecido. Reclamar la justicia jurídica y social para las familias afectadas, a través de diferentes acciones. Evitar el acoso que sufren las madres por los elementos policíacos al presionar para la búsqueda de sus hijas.	Impulsar la modificación, elaboración y revisión de artículos de la ley contenidos en el Código Penal del Estado de Chihuahua que permiten estos y otros hechos violentos. Demandar que desde la comunidad nacional e internacional se obligue a las autoridades locales, estatales y federales de México, a que destinen las personas y los	Crear y desarrollar espacios educativos de excelencia para concientizar sobre la violencia y sus efectos. Diseñar e implementar programas de intervención y prevención de la violencia y sus efectos, desde un enfoque de género. Establecer y desarrollar relaciones, alianzas

que está sucediendo en Juárez. Promover entre ciudadanos y ciudadanas de cualquier país, organismos internacionales, gobiernos y ong's, que se pronuncien en contra de los asesinatos y desapariciones de mujeres y a favor de un alto a la impunidad de que gozan actualmente estos crímenes. Difundir pronunciamientos, informes y diagnósticos que organizaciones e instituciones nacionales e internacionales hagan en relación con la situación que viven las mujeres en el Estado de Chihuahua. Evitar el descrédito de las familias por la autoridades y medios de comunicación masiva al exhibirlas como conflictivas y desintegradas, y esto como motivo de que las mujeres se hayan ido de casa. Crear una conciencia más amplia sobre los asesinatos de Juárez. Dar voz a las mujeres que sufren violencia. Denunciar públicamente que las investigaciones sobre los asesinatos se vuelcan en muchos casos sobre la vida que llevaban las mujeres asesinadas y su moral (fue su propia culpa) en vez de sobre la búsqueda de los homicidas.	Promover programas de rehabilitación ocupacional para atender la salud física y afectiva de integrantes de las familias que lo soliciten.	recursos materiales necesarios para la búsqueda de la solución a esta problemática.	estratégicas y puntuales con actores gubernamentales, sociales y privados. Facilitar las herramientas que favorezcan el empoderamiento de las personas para su integración emocional y física.

Estrategias de comunicación, acciones y campañas en torno a la consecución de algunos de estos objetivos.

Películas y documentales:

2009, Backyard, Traspatio, de Carlos Carrera, premio mejor película mexicana, CANACINE.

2007, XPRESS, documental de Mauro García Dahmer con un segmento dedicado al tema.

2006, La ciudad del silencio, película dirigida por Gregory Nava.

2006, En el borde, documental dirigido por Steev Hise.

2006, Bajo Juárez, la ciudad devorando a sus hijas, documental dirigido por Alejandra Sánchez Orozco y José Antonio Cordero.

2006, Juárez: la ciudad donde las mujeres son desechables, documental dirigido por Alex Flores y Lorena Vassolo.

2006, La Virgen de Juárez, película con Mini Driver.

2005, Madres de Juárez luchan por justicia, documental producido por Zulma Aguilar.

2003, Serie de TV sobre crímenes en Juárez, Televisión polaca TVN, escrita por Robert Resslerand y CandiceSkrapec.

2004, Juárez, Ciudad de las mujeres muertas, documental de Exendas, producción griega.

2001, Señorita extraviada, documental dirigido por Lourdes Portillo

Acciones públicas

2004, febrero, V-Day, marcha en Ciudad Juárez con respecto a la ausencia y asesinato de mujeres en Juárez, México. 2001. Grupo las Mujeres de Negro, protesta irrumpiendo la celebración de la Revolución Mexicana. Han marchado cruzando el desierto desde Chihuahua hasta Juárez, colocando cruces rosas en lugares importantes.

Música

2004, Tigres del Norte, disco Pacto de Sangre, canción, Las muertas de Juárez.

2000, At th Dirve-In, video musical de la canción Invalid Litter Dept.

1999, Tori Amos, canción Juárez, Album To Venus and Back.

Literatura

2007, Las hijas de Juárez, por la periodista ganadora 11 veces del Emmy, Teresa Rodriguez.

2006, Los Secretos en la arena: las jóvenes de Juárez, por Marjorie Agosin.

2005, Sangre del desierto: Los asesinatos de Juárez, autora Alicia Gaspar de Alba.

2005, Cosecha de Mujeres: Safari en el desierto Mexicano, autora Diana Washington Valdez.

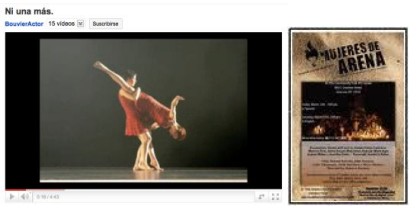
2004, 2666, de Roberto Bolaños.

2002, Huesos en el desierto, Sergio Gonazález Rodríguez.

2002, Asesinos sueltos: casos sin resolver de asesinos seriales, de Antonio Mendoza.

2002, Tierra Marchita, de Carmen Galán.

Performance, danza y exhibiciones



2005, Concierto gratuito en El Zócalo de la Ciudad de México en protesta por la falta de progreso con respecto a los casos. Artistas que se presentaron, entre otros, Lila Downs, Manu Chao y Alejandro Sanz.

2002, Caravana de Las ViejasKandalosas desde Los Angeles CA. hasta el Museo del Instituto Nacional de Bellas Artes en Juárez. Protesta de 3 días que incluyó una exposición binacional, una conferencia de presna y una procession de veladoras por las calles con gente de la comunidad.

2002, Hijas de Juarez, Exhibición de arte en Los Angeles, California.

2002, Mujeres de Arena, Obra de teatro dirigida por Humberto Robles.

2001, Las ViejasKandalosas, colectivo. Exposición EsesKandalo, Los Ángeles.

Como se observa, desde el campo de la comunicación y publicidad social se ha abordado el caso de Juárez desde una multiplicidad frentes, medios y acciones; y diez y siete años de hominicidios de mujeres de manera ininterrumpida, han convocado a una diversidad de actores y de personas involucradas con los sucesos.

IV. Comunicación social y actores en el caso de Juárez.

Dentro de las diferentes corrientes que analizan el fenómeno de la comunicación, el enfoque sistémico sostenido por el Escuela de Palo Alto,[xvi] señala que la comunicación dista de ser una relación lineal: emisor – mensaje – receptor, y que todo mensaje se desenvuelve dentro de un contexto de actores y redes previas que afecta constantemente su construcción, transmisión, recepción y transformación.

Así las cosas y bajo esta óptica se identifican como los actores principales que participan en esta red a: las mujeres de Ciudad Juárez, especialmente a las jóvenes y que trabajan en las maquilas, a sus familiares y amigos, a las organizaciones sociales y no gubernamentales, a los medios de comunicación masiva locales y federales, al poder judicial local y federal, a los gobernadores de Chihuahua, a los Presidentes de la República, a los empresarios de las maquiladores, a las organizaciones internacionales, al crimen organizado, a la iglesia

católica, a la academia, a la opinión pública, y finalmente a los feminicidas.

Dentro de las teorías que más han sobresalido en los distintos medios de comunicación sobre el por qué de las muertas de Juárez, destacan las siguientes:[xvii]

- Hostigamiento de narcotraficantes a policías. El crimen organizado tira los cuerpos de las mujeres asesinadas en lugares estratégicos para recordarle al poder judicial la omnipotencia de sus alcances y lo peligroso que puede resultar "meter las narices donde nadie les llama". Así, los cuerpos encontrados en lugares y posturas específicas son mensajes a descifrar.
- Mensajes entre narcotraficantes. Los cuerpos son mensajes cifrados entre narcotraficantes enfrentados.
- Videos snuff. Los feminicidios se realizan debido a empresas de videos snuff donde se viola y mata a mujeres filmándolas.
- Ritos satánicos. Realizados por estadounidenses que cruzan la frontera de El Paso y encuentran un espacio para ello en México.[xviii]

Una teoría no es excluyente de la otra y que es posible que se presenten de manera combinada, y como se observa, varios de los actores aparecen directamente en las mismas; otros tantos permacen velados por lo que los incentivos que los mueven a participar o no en la construcción de una conciencia con respecto a los asesinatos de Juárez a través de las estrategias mediáticas, no quedan claros.

Por otra parte, con respecto al avance que las organizaciones han tenido con respecto a lo largo del tiempo con respecto a las metas trazadas, se verá un cuadro comparativo entre dichos objetivos y el grado de consecución con respecto a éstos.[xix]

Tipo de objetivo	Contenido	Grado de avance
De estrategia de comunicación	Difusión de lo sucedido en Ciudad Juárez a nivel nacional e internacional.	Avance
De estrategia de comunicación	Presionar para que se detengan los asesinatos de mujeres en Juárez.	No hay avace
De familiares de las víctimas	Acompañar y orientar a las familias cuyas hijas han desaparecido.	Avance importante

De estrategia de comunicación	Reclamar la justicia jurídica y social para las familias afectadas, a través de diferentes acciones.	Poco avance
De familiares de las víctimas	Promover programas de rehabilitación ocupacional para atender la salud física y afectiva de integrantes de las familias que lo soliciten.	Avance
De modificación del marco institucional	Impulsar la modificación, elaboración y revisión de artículos de la ley contenidos en el Código Penal del Estado de Chihuahua que permiten estos y otros hechos violentos.	Poco avance
De estrategia de comunicación	Informar oportunamente a la comunidad nacional e internacional acerca de los asesinatos, desapariciones y violaciones a los derechos humanos de mujeres en el Estado de Chihuahua.	Avance
De estrategia de comunicación	Promover entre ciudadanos y ciudadanas de cualquier país, organismos internacionales, gobiernos y ong's, que se pronuncien en contra de los asesinatos y desapariciones de mujeres y a favor de un alto a la impunidad de que gozan actualmente estos crímenes.	Poco avance
De estrategia de comunicación	Demandar que desde la comunidad nacional e internacional se obligue a las autoridades locales, estatales y federales de México, a que destinen las personas y los recursos materiales necesarios para la búsqueda de la solución a esta problemática.	Poco avance
De estrategia de comunicación	Difundir pronunciamientos, informes y diagnósticos que organizaciones e instituciones nacionales e internacionales hagan en relación con la situación que viven las mujeres en el Estado de Chihuahua.	Avance
De estrategia de comunicación	Crear una conciencia más amplia sobre los asesinatos de Juárez, y establecer el concepto de Feminicido para hablar de esas muertes.	Avance importante
De estrategia de comunicación	Dar voz a las mujeres que sufren violencia. Denunciar públicamente que las investigaciones sobre los asesinatos se vuelcan en muchos casos sobre la vida que llevaban las mujeres asesinadas y su moral (fue su propia culpa) en vez de sobre la búsqueda de los homicidas.	Avance
De familiares de las víctimas	Evitar el acoso que sufren las madres por los elementos policíacos al presionar para la búsqueda de sus hijas.	Avance
De estrategia de comunicación	Evitar el descrédito de las familias por la autoridades y medios de comunicación masiva al	Avance importante

	exhibirlas como conflictivas y desintegradas, y esto como motivo de que las mujeres se hayan ido de casa.	
De prevención de violencia hacia las mujeres.	Crear y desarrollar espacios educativos de excelencia para concientizar sobre la violencia y sus efectos	Poco avance
De prevención de violencia hacia las mujeres.	Diseñar e implementar programas de intervención y prevención de la violencia y sus efectos, desde un enfoque de género en México..	Avance
De modificación del marco institucional	Establecer y desarrollar relaciones, alianzas estratégicas y puntuales con actores gubernamentales, sociales y privados.	Avance por parte de grupos determinados
De prevención de violencia hacia las mujeres.	Facilitar las herramientas que favorezcan el empoderamiento de las personas para su integración emocional y física.	Avance

Tres preguntas:
¿Por qué no se ha logrado asentar después de tantos años ininterrumpidos de muerte de mujeres el tema del feminicidio en México como un tema de conciencia nacional y de urgente solución? ¿Qué ha pasado con lo dicho por las organizaciones, libros, películas, acciones, poemas, manifestaciones, etc., que no se han podido cumplir los dos objetivos fundamentales: I. Detener la muerte de mujeres, II. Encontrar a los asesinos y someterlos al proceso judicial debido?

¿Qué tanto hemos internalizado de lo dicho u omitido por los medios con respecto a estas muertes? Que por cierto, usted lector sabe ¿cómo han muerto estas mujeres?[xx]

- Golpes de martillo en cabeza y cuerpo.
- Estrangulamiento y asfixia.
- Mutilación.
- Heridas de arma punzocortante en todo el cuerpo.
- Violación de los tres tipos.
- Intento de incineración de los cuerpos.
- Fracturas óseas.
- Descuartizamiento.
- Puncionesde aguja hipodérmica en brazos y piernas.
- Muerte por desangramiento.

V. Algunas reflexiones en torno al caso de Juárez desde la comunicación social.

Con respecto a las organizaciones:

Es común que los miembros de las organizaciones y movimientos sociales al poner en marcha una acción específica, se encuentren con consecuencias que no habían previsto. Las participaciones de grupo y las características culturales moldean las percepciones de los individuos y de qué manera desafían las condiciones que les problematizan. Tal es el caso algunas organizaciones importantes qué, como se señaló con anterioridad se conformaron sin una experiencia de trabajo colectivo previa, sino por una circunstancia de la vida que las unió. Esto implicó que al momento en que las mismas tuvieron que interacturar con otros actores, en especifico con el gobierno, costara más trabajo sostener una postura unificada con respecto a las mismas. Ejemplo: Pago de indemnización por las muerte de hijas, a sólo algunas organizaciones y las consecuencias de este hecho para el moviento en general.

Esto conlleva a la reflexión sobre la dificultad de sostener como organizaciones una sóla voz. Quién será la que lleve el liderazgo, cómo se contruyen estrategias colectivas, etc. Son aspectos que implican mucho tiempo de trabajo, voluntad y discusión al interior y entre las organizaciones.

Por otra parte, está la pregunta de quién es el interlocutor. Algunas experiencias demuestran que no se interactúa con un solo vocero del gobierno. Por lo general surgen varios voceros y varios roles del gobierno, lo que compeljiza aún más la comunicación.

Asímismo, las estrategias que plantea la sociedad civil en términos de comunicación varían si tiene como base el negociar con el Estado o el ignorar al Estado.

Con respecto a la causa que impulsan:

Es un tema muy delicado de tratar y al que la gente de entrada le rehuye. Decir que en México han muerto initerrumpidamente mujeres en Juárez por más de 15 años, asesinadas brutalmente por hombres es algo que no se quiere escuchar. Por tanto, las estrategias mediáticas utilizadas tuvieron y tienen un obstáculo difícil de sortear. Paradojicamente, también esta causa se enfrenta a otro gran problema, que es el que no hay una sorpresa real con respecto al tema. Históricamente ha sido común la muerte de mujeres de manera violenta. La sociedad es reflexible, conciente o no, sobre el que esto suceda, y se toma con cierta resignación e incluso, como vimos recientemente, hasta como inspiración mercantil.

Esto lo demostró la campaña de cosméticos MAC y las diseñadoras de RODARTE que generaron una colección Otoño-Invierno 2010, inspirada en las muertas de Juárez. La Colección fue presentada en Febrero en el Mercedes Benz Fashion Week de Nueva York con títulos como Ciudad de los Fantasmas. En el escenario aparecieron las modelos-fantasma ambientadas por veladoras. En tiwtter apareció como: Juárez Chic?

Ante las críticas recibidas, la empresa MAC trató de limpiar su imagen donando $100.000 dólares a una ONG que colabora con mujeres con problemas de violencia.

Con respecto a las estrategias de comunicación:

Las organizaciones y familiares tuvieron que dedicar tiempo, recursos y energía para comunicar sus mensajes, frente a los contramensajes de otros actores como el gobierno y los medios de comunicación, que afirmaban que no se trataba de femincidios sino de casos de muerte aisalados, en un gran porcentaje, resultado de violencia doméstica.

Aunado a esto, tuvieron que destinar fuerzas para romper con el cuestionamiento sobre la condición moral de las mujeres y el por qué de su muerte. La estrategia de las auotridades locales de Chihuahua en muchos casos fue el destinar mayor atención a juzgar la vida y los valores de las mujeres asesinadas, que a indagar sobre su muerte.

Juárez expone la situación de mujeres que hablan desde abajo y que tiene poca voz. Mujeres anónimas y sin recursos, las mujeres fronterizas desde muchas ópticas.

El enfrentarse y comprender un lenguaje jurídico por parte de familares y organizaciones sociales nuevamente les representó todo un reto.

Valdría la pena reflexionar sobre ¿hacia donde tendrían que ir dirigidas las acciones y campañas en torno al feminicidio de mujeres? ¿hacia los hombres? ¿hacia las mujeres? ¿cuáles mujeres? Cómo hacer desde el punto de vista de estrategias comunicacionales que la gente no se harte y que verdaderamente se movilice en el sentido que las campañas y las acciones lo intentan. ¿Cómo generar articulación entre los grupos y campañas públicas?

[i] FERNÁNDEZ GUERRA CARRILLO, Fabiola, 2008.
[ii] MCQUAIL, Denis, 2005, p.112
[iii] JARAMILLO, Juan Camilo, 2004, p. 2
[iv] BOTERO, Luis Horacio, 2006, p. 8
[v] Feliu, Emilio, 2004, recuperado en: http://www.campusred.net/forouniversitario/pdfs/Ponencias/Emilio_Feliu.pdf
[vi] Feliu, Emilio, 2004, recuperado en: http://www.campusred.net/forouniversitario/pdfs/Ponencias/Emilio_Feliu.pdf
[vii] Información obtenida de internet el 5 de julio de 2010 en: www.justiciaparanuestrashijas.org.mx
[viii] Sentencia ubicada en http://estaticos.elmundo.es/documentos/2009/12/15/algodonero.pdf
[ix] Término utilizado por BERLANGA, Mariana, 2008.
x Información obtenida del Colectivo Alí somos todas, agosto 2010.
xi RADFORD, Jill y Diana Russell, 1992.
xii BERLANGA, Mariana, 2008.
[xiii] www.nosotrasenred.org/feminicidio
[xiv] Ver www.campoalgodonero.org.mx
xv Cuadro de elaboración propia, basado en información obtenida de las páginas de internet de las siguientes organizaciones: Voces sin Eco, Save Juarez Project, La Casa Amiga, Nuestras hijas de regreso a casa, Justicia para nuestras hijas, Mujeres de negro, Ni una más, y Nuestra Esperanza.
[xvi] RIZO, Marta, 2010, recuperado de internet, el 2 de julio en: www.portalcomunicación.com/esp/pdf/aab_lec/17.pdf

[xvii] Información obtenida el 5 de julio de 2007 en http://www.nosotrasenred.org/feminicidio/art02.html
xviii Encabezado del periódico La Jornada del 18 de marzo de 2007: Obra de narcosatánicos, 8 feminicidios en Ciudad Juárez; la procuradora de justicia estatal Patricia González Rodríguez declara que las víctimas fueron sacrificadas durante un rito satánico.
xix Cuadro de elaboración propia.
xx Información obtenida el 5 de julio de 2007 en http://www.nosotrasenred.org/feminicidio/art02.html

VI. Bibliografía

Libros

ECKSTEIN, Susan, coord., 2001, Poder y Protesta Popular; movimientos sociales en América Latina, Siglo XXI Editores, México, 2001.

FERNÁNDEZ GUERRA CARRILLO, Fabiola, 2008, "Comunicación pública y comunicación política" en Democracia Volumen 1; retos y bases, comp., Nuria González Martín, Instituto Electoral del DF, México.

MCQUAIL, Denis, 2000, Mass Communication Theory, SAGE, USA, 2002, p.112

RADFORD, Jill, and Diana Russell, 1992, Feminicide: The Politics of Woman Killing, Twayne Publishers, NY, USA.

Revistas

BOTERO, Luis Horacio, 2006 "Comunicación pública, comunicación política y democracia: cruce de caminos", Palabra Clave, Colombia, Vol. 9, No. 2, p. 8.

MONSIVÁIS, Carlos, 2003, "El feminicidio y la conversión de Ciudad Juárez en territorio de la impunidad" en Metapolítica (Especial Fuera de Serie: Las muertas de Juárez), México, 2003

Internet

Feliu, Emilio, 2004, La publicidad social. En Mínguez, N. y Villagra, N. (eds). La comunicación, nuevos discursos y

perspectivas. Madrid, España, recuperado en Internet 10-12-2007 en: http://www.campusred.net/forouniversitario/pdfs/Ponencias/Emilio_Feliu.pdf

JARAMILLO, Juan, 2004, información recuperada en www.comminit.com/es/node/209210

Nuestras Hijas de Regreso a Casa, A. C., 2005, "Feminicidio en Ciudad Juárez: Actualización de los casos 2005" en Plataforma de Solidaridad con Chiapas, Oaxaca y Guatemala de Madrid. Disponible en: http://www.nodo50.org/pchiapas/mexico/noticias/juarez10.htm

RIZO, Marta, 2010. El interacionismo simbólico y la Escuela de Palo Alto. Hacia un nuevo concepto de comunicación. Portal de la Comunicación, Universidad Autónoma de Barcelona, recuperado de internet, el 2 de julio de 2010 en www.portalcomunicación.com/esp/pdf/aab_lec/17.pdf

Wikipedia, Feminicidios en Ciudad Juárez, http://es.wikipedia.org/wiki/Feminicidios_en_Ciudad_Juarez

Periódicos

EL UNIVERSAL (redacción), 2007, "Vuelve Fox a incurrir en error cultural en discurso" en El Universal, martes 30 de enero, México.

RAMÓN, René, 2007, "Más crímenes contra mujeres en Edomex" en La Jornada del domingo 18 de marzo, México.

VILLALPANDO, Ruben, 2007 "Obra de narcosatánicos, 8 de los feminicidios en Ciudad Juárez" en La Jornada, domingo 18 de marzo, México.

Tesis

BERLANGA, Mariana, 2008, El feminicidio: un problema social de América Latina; el caso de México y Guatemala, Tesis de Maestría de Estudios Latinoamericanos, UNAM, México.

Vulnerabilidad en organizaciones de la sociedad civil, isomorfismos del sistema.

Manuel Velasco,

Juan Machín.

Resumen (*abstract*):

El artículo relaciona las exigencias del neoliberalismo reflejadas en las nuevas reglas del contexto, en una lógica global y su influencia en la transformación del mismo contexto que también impacta sobre las organizaciones de la sociedad civil. Se pone la pregunta sobre la relación entre las políticas neoliberales, incremento de vulnerabilidad de la población y la vulnerabilidad de las organizaciones de la sociedad civil. Hace ver la necesidad de observar la salud de las organizaciones y preguntar "Quien sana al sanador"? Precisamente uno de los fundamentos para este cambio de política, está en los argumentos y críticas al desempeño, eficacia y eficiencia de las organizaciones sociales, que muestra una parte sintomática del grado de enfermedad, pero que, en lugar de ser atendida con políticas

correspondientes, genera una mayor exigencia y presión para un cambio de paradigma que sólo algunas organizaciones están preparadas en asumir. Se descubre así una relación de isomorfismo entre la vulnerabilidad en organizaciones que trabajan la vulnerabilidad.

Palabras Clave: Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), neoliberalismo, política social, vulnerabilidad.

Introducción.

"Y si Díos nos consuela, también es para que ustedes tengan consuelo y puedan soportar con fortaleza los mismos sufrimientos que nosotros padecemos" (Cor. 1,V6)

El artículo relaciona las exigencias del neoliberalismo reflejadas en las nuevas reglas del contexto en una lógica global y su influencia en la transformación del mismo contexto que también impacta sobre las organizaciones de la sociedad civil. Pone la pregunta sobre la relación entre las políticas neoliberales, incremento de la vulnerabilidad de la población y la vulnerabilidad de las organizaciones de la sociedad civil. Hace ver la necesidad de observar la salud de las organizaciones y preguntar "Quien sana al sanador"?. Precisamente uno de los fundamentos para este cambio de política, esta en los argumentos y críticas al desempeño, eficacia y eficiencia de las organizaciones sociales, que muestra una parte sintomática del grado de enfermedad pero que en lugar de ser atendida con políticas correspondientes, genera una mayor exigencia y presión para un cambio de paradigma que solo algunas organizaciones están preparadas en asumir. Si bien estas exigencias están fundamentadas y tienen que ser una oportunidad para el desarrollo y mayor profesionalidad, podemos observar una parte "perversa" en este cambio del paradigma que desde hace algunos años, va obligando a cubrir exigencias del proceso de globalización de la economía y los "mandatos" sobre la política social para priorizar una atención focalizada, un goteo de recursos y una notable disminución de presupuestos del Estado para la atención en el ámbito social. Entre otros, algunos de los impactos son el deterioro generalizado y una cierta pauperización de las mismas organizaciones sociales. Un pequeño ejemplo, sin ánimos de mayor discusión, se puede observar en que la mayor parte de financiamientos ya no cubren rubros como honorarios, impuestos, prestaciones, situación que pauperiza las condiciones laborales de los profesionistas. Así proponemos algunos conceptos claves como el de vulnerabilidad e isomorfismo y proponemos algunos acercamientos a los principios del Modelo Epistemología de la Complejidad Ética y Comunitaria (ECO[2)] relacionados a la necesidad de reflexionar constantemente sobre nuestra postura de trabajo de manera de tener mayores impactos y criterios éticos basados en la necesidad de no generar mayores daños a las personas, así como una evaluación constante sobre nuestra actuar. Una de las tareas primordiales en el trabajo de las intervenciones sociales es la promoción de la salud y

seguridad de todos, pero esta reflexión debe ser más amplia y debe incluir el cuidado de la salud y seguridad de nuestras propias organizaciones. Entonces proponemos reflexionar la necesidad de reconocer la complejidad (Morin, 1994) de la realidad social con que trabajamos y pone en el centro la relación de la política social del neoliberalismo y su repercusión directa en las lógicas que organizan y definen las nuevas formas de apoyo y financiamiento para las intervenciones de las organizaciones. Para fundamentar esta ponencia retomamos algunos datos significativos de los censos sobre las principales características del desempeño de las organizaciones y entre ellos vamos a mostrar la fragilidad de las organizaciones. Por esto consideramos importante poner atención en estas políticas que generan vulnerabilidad, primero en la población en general, pero también en forma análoga o usando el isomorfismo en las organizaciones de la sociedad civil. En la ponencia mostraremos un ejercicio que compara la vulnerabilidad de la población con la vulnerabilidad de las organizaciones de la sociedad civil ambas relacionadas con la política neoliberal. Al final se presentan una serie de propuestas y reflexiones sobre como jugar con estas reglas evitando caer en las mismas condiciones de nuestra población beneficiaria.

Base para el análisis: Modelo ECO^2.

De 1995 a 1998, una red de organizaciones civiles conformada por Cáritas Arquidiócesis de México I.A.P., Hogar Integral de Juventud I.A.P., Centro Juvenil de Promoción Integral A.C. y Cultura Joven A.C. realizaron una investigación en la acción para desarrollar un modelo de prevención, reducción del daño, tratamiento y reinserción social en relación a las farmacodependencias y situaciones críticas asociadas, así como para la formación de agentes que realizan estas tareas. Los principales resultados de esa investigación y del proceso de articulación interinstitucional fueron: el modelo ECO^2 y el Centro Cáritas de Formación. Posteriormente, con la participación de otras organizaciones, se conformó la Red Mexicana de Organizaciones que Intervienen en Situaciones de Sufrimiento Social (REMOISSS) y se iniciaron otros procesos latinoamericanos en base al modelo. El nombre del modelo ECO^2 se construyó, a partir de algunos elementos esenciales, como un juego de palabras: **E**pistemología de la Complejidad (ECO), **É**tica y **Co**munitaria (ECO), por lo tanto ECO^2. La palabra ECO hace referencia también a la raíz griega que significa “Casa” y está en la etimología de Ecumenismo y Ecología, aludiendo a los procesos de inclusión social que promueve el modelo. Epistemología de la complejidad, más que a una teoría determinada y acabada, hace referencia a un metanivel (disciplina o reflexión de segundo orden, reflexión auto-reflexiva) que nos brinda la posibilidad de enlazar los aportes que diversas ciencias (antropología, sociología, psicología social, psicoanálisis, etc.) hacen para entender la realidad humana (las personas, los grupos, las redes sociales, las comunidades y fenómenos como las

farmacodependencias, las situaciones de calle, etc.). La referencia "Ética y Comunitaria", apunta a opciones de base en la intervención: el respeto a la dignidad de las personas y las comunidades, por lo tanto, la exigencia de buscar limitar y contrarrestar los fenómenos de exclusión y sufrimiento social, de manera profesional, es decir, que se satisfagan criterios de deontología, eficacia, eficiencia, calidad. Implica, así mismo, el reconocimiento y la reflexión, por parte de quienes intervenimos, de nuestras propias motivaciones, limitaciones, errores y la necesidad de evaluación y supervisión constante. Aquí los aportes del psicoanálisis son fundamentales. El modelo ECO^2 actualmente es el marco teórico y metodológico que están aplicando o en el que se están formando alrededor de 30 organizaciones mexicanas y otras tantas de Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá.

Entre algunos de sus principales postulados el Modelo sostiene que es fundamental:

- Promover la seguridad y la salud de las personas, sean nuestros beneficiarios o no. Entonces la promoción de la seguridad de todos.
- Es necesaria una postura ética que implica una reflexión constante sobre nosotros mismos, nuestro actuar y el contexto donde trabajamos.
- Y el concepto de *isomorfismo*, proviene del griego *iso-morfos* y significa "Igual forma". Se utiliza para expresar una analogía muy estricta entre dos conjuntos, porque tienen la misma estructura. En términos matemáticos implica que se pueden expresar con la misma fórmula, es decir, son equivalentes o iguales bajo ese punto de vista, y significa esencialmente que el estudio de una estructura puede reducirse al de la otra, lo que nos da dos puntos de vista diferentes sobre cada cuestión y suele ser esencial en su adecuada comprensión. (Machín, 2008).

Estas ideas nos dan la posibilidad de hacer una reflexión donde el centro de la mirada, no solo esta en la observación de lo que sucede con la población con la que trabajamos, es decir mirar como el contexto cambia y determina los cambios y posibilidades de intervención de los fenómenos que trabajamos, sino también dar la posibilidad de comprender como ese mismo contexto determina, influye y afecta nuestras propias organizaciones. Así el Modelo ECO^2 que nos invita a mirarnos en el problema y como parte del problema que queremos resolver. De ahí la necesidad de observar cómo el contexto cambia y cómo esos cambios determinan las organizaciones donde trabajamos. Por ello es necesario reflexionar y decir que las intervenciones sociales para poder lograr sus objetivos y poder ser

sustentables, deben reconocer la importancia y responsabilidad de trabajar también en la seguridad y salud, de la propia institucional, el compromiso ético de estar revisando y evaluando nuestro actuar.

El neoliberalismo y la globalización.

Sobre la globalización, se dice mucho y existen muchas posturas, algunas a favor y otras en contra, en esta ponencia hablaremos de algunos de estos abordajes y expresaremos nuestra postura frente a las mismas tratando de relacionar los temas arriba mencionados. Para comenzar, citando a Cenobio Briones y otros autores (Briones. 2006. p22), quienes describen que una de estas posturas frente la globalización, está fundamentada y defendida desde una clase social dominante que propone que, la sociedad se encuentra en una fase de desarrollo, donde las naciones están plenamente integradas y donde se ha superado la idea de Estado Nación, al grado de poner la pregunta sobre su posible muerte. Esta postura describe la globalización como algo inevitable, con una serie de argumentos, como un proceso que va generar grandes beneficios, por ello exige la necesidad que los Estados se preparen para que la transición sea temprana y lo más conveniente para los diferentes contextos sociales. Pero advierte que esta transición sólo será posible si se realizan las acciones que abren el camino (a través de mandatos) y que van a garantizar su logro. Muchas de ellas se relacionan con la política social. Esta idea según Briones, describe que la globalización es la expresión de un "nuevo ciclo del expansión del capitalismo como forma de producción y como el civilizador de alcance mundial", además como un proceso de amplias dimensiones en forma de una totalidad superior, incluyente, compleja y contradictoria que congrega territorialidades y temporalidades desconocidas. Algunas de sus afirmaciones (generalizaciones) se tienen que tomar con cierta relatividad, pues tomarlas textualmente puede referirnos a una realidad que no nos corresponde. Por ejemplo, ¿qué tan conveniente es hablar de "la fase superior de desarrollo", cuando podemos constatar la gran precariedad en varios de los países latinoamericano o la diferencia abismal entre el norte y el sur? Esto nos da una idea que en parte la globalización, se refiera más a una promesa, intención o a una política, que a la realidad o resultado de un proceso de intervención. En su caso también puede ser una invitación para generar la disposición de asumirla, o condición y promesa para recibir los "beneficios" prometidos.

Siguiendo este razonamiento, es evidente que en todo caso se refiere a los resultados de algunos países, pero no de nuestra realidad latinoamericana, donde se puede observar la "otra parte" de la globalización, a partir de una realidad que genera diferencia y que dentro de ellas está la construcción de la pobreza, vulnerabilidad, exclusión y marginación social.

Una segunda postura, según Cenobio Briones, es la "postura crítica" que propone observar el proceso de globalización como la tercera fase de la conquista imperialista, considerando que la primera fue la

conquista de América, la segunda la fase de la revolución industrial y el control colonial sobre Asia y África y actualmente presenciamos la tercera fase, como la devastación enfocada al Tercer Mundo. Esta postura sugiere poner mucha atención en lo que considera el "discurso globalista" y lo refiere como una "oferta de moda", llena de euforia y determinismo, acrítica y superficial. Un discurso aceptado y promovido sobre todo por los públicos de empresarios y los dueños del capital, finalmente referida como una versión "pop" de "globalismo", que detrás sólo es un discurso que justifica el status quo.

Bajo este esquema crítico, James Petras (2006). p64 asegura que se trata de un proyecto ideológico apoyado plenamente por el poder del Estado y que por lo tanto, no se trata de un desarrollo natural del mercado, sino que necesita una serie de alianzas y estructuras a su disposición para que alcance el efecto esperado y que sin ellas no es posible tener el mismo impacto, de ahí que se imponga como regla, la aplicación de varias políticas de reducción del aparato del Estado, reducción del gasto publico, focalización de la acción social, venta de las empresas estatales etc. En todo caso mandatos directamente relacionados con las políticas sociales. Al respecto Ulrich Beck (Beck. 2000.p17), refiere a la globalización como un marco político que rebasa el marco del Estado Nacionalista, y la describe como una meta-política fuera del Estado que dicta una serie de exigencias que deben ser adoptadas y que van a regir las nuevas reglas de la sociedad. La pretensión de un marco político por encima de los Estados. Sin embargo Beck, no necesariamente coincide con la idea de la muerte del Estado, sino un cambio en su estructura, intereses y prioridades. En el fondo no piensa que realmente se de su desaparición, sino la modificación de sus funciones. Entonces Beck, critica la globalización y la reconoce como un ejercicio que debilita al Estado y se convierte en un contra-poder que primero domestica y después pone en manos de los empresarios, la apropiación de todos los recursos en una forma completamente desigual. Así uno de los objetivos de la globalización, es que el Estado pierda el control del territorio, desmantelándolo al límite, de lo que el autor denomina "una anarquía mercantil".

Según Beck, las nuevas reglas (impuestas) de la modernidad se refieren a estos cuatro aspectos:

1) exportación de puestos de trabajo a donde sean costos más bajos y con menos cargas fiscales.
2) se puede llegar a cualquier rincón del mundo y desmenuzar la producción a criterio y conveniencia sin fronteras ni limitaciones.
3) servirse de los Estados y los centros de producción incluso en contra de ellos mismos imponiendo condiciones de estancia y con amenaza para castigar al "carero y poco amigo".
4) poder manejar a conveniencia los territorios de inversión, de producción, de declaración fiscal, y de residencia sin que ellos necesariamente coincidan.

Sobre estas nuevas reglas Frances Stewart (Bustelo y Minujin 1998. p36,37), menciona el "consenso de Washington" y describe el mandato para ser asumido por los países latinoamericanos sobre: disciplina fiscal, unificar tasas de cambio, apertura comercial, apertura financiera, reforma fiscal, *reducción del gasto publico en función de prioridades rentables*, inversión extranjera directa, privatización de empresas estatales, desregulación para facilitar la entrada de capital externo y fomentar la competencia, fortalecimiento del sistema legal en campo de derecho de la propiedad.

Con estas reglas, se deja clara la tendencia de las exigencias de la globalización del mercado y las condiciones favorables a sus propios intereses, de manera que se pueden observar directamente las afectaciones de la inversión de Estado en lo social y de manera más concreta en las políticas sociales.

Petras, continua haciendo una crítica sobre la postura ideológica que, a su parecer, casi es un mensaje "mesiánico" y que por lo tanto necesita y exige de un buen grado de credo, referido por él, como "la nueva fe". Cuestiona la propuesta como globalizadora como la "ola del futuro" y su efectividad como instrumento de desarrollo, pues según él, se ha observado que precisamente es en los países donde más ha avanzado la globalización, es también donde se han incrementado las crisis sociales. Efecto que en gran parte se debe a las *recomendaciones* y entre ellas, las de reducción de gasto social y reorientación a una focalización de las políticas sociales. Estamos de acuerdo con la necesidad de cuestionar la naturalidad o la inevitabilidad de la globalidad como desarrollo sólo centrado en lo económico. Sobre todo al hablar de globalización, en una forma confusa, pues en realidad, solo nos referimos a neoliberalismo y sus mandatos. Proponemos que la decisión del adelgazamiento del Estado es un error, y que en todo caso se trata de una decisión política que hace que el mercado y sus intereses gobiernen y construyan las reglas para la generación de más riqueza de algunos contra la mayor vulnerabilidad y pobreza de la mayoría. En todo caso se trata de mandatos fundados en presiones sobre los Estados a cumplirse en función de compromisos adquiridos con las organizaciones de regulación financiera mundial, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y sus propios intereses. Entonces más que hablar de la desaparición de un Estado, podemos hablar de un Estado se reduce intencionalmente y que se intenta que ahora juegue a favor de los intereses del mercado.

Sobre esta idea John Saxe- Fernández, citado por Briones, sostiene que la idea de desaparición del Estado es una idea errónea, pues incluso países que impulsan la idea global, como Estados Unidos, hoy realizan una política proteccionista en contra de las exigencias mundiales, que dejan ver que la globalización y la implementación de sus políticas, son a criterio de los intereses de cada país.

Petras afirma que la idea de desaparición del Estado, en realidad solo es una apariencia, pues afirma que el Estado nunca ha jugado un papel tan decisivo como ahora, es decir que mas que ser una victima,

el Estado es victimario y es a partir de su anuencia y de los intereses que defiende, que esta propuesta ha podido acentuarse en los países del tercer mundo.

Siguiendo la crítica, Saxe-Fernández sobre la globalización fundada sólo en la economía, como receta extraordinariamente poderosa y completamente inevitable, sin alternativas para estar en contra. Su postura deja claro que la globalización en todo caso es un proceso que es vivido y asumido de acuerdo los intereses y actores en juego, dejando como resultado un proceso que no es homogéneo, y que incluso en muchas ocasiones es desigual. De tal manera que la globalización en realidad fomenta y acentúa aun más las diferencias, haciendo más pobres a los pobres y más ricos a los ricos, en resumen un proceso que fomenta las desigualdades, aun cuando el discurso principal es el desarrollo y la justicia.

Para hacer un acercamiento diferente para entender la globalización, Petras, propone distinguir a la globalización bajo dos lógicas, primero como descripción que se refiere *los hechos* y una segunda lógica como prescripción, que refiere una serie de *mandatos* o indicaciones a ser realizados, y que se argumentan producirá el mejor resultado para el crecimiento y bienestar humano. Queda claro que la globalización en una parte, es una construcción social e ideológica que responde a ciertos intereses, concretamente relacionados a la expansión del mercado.

Sin embargo, según Durkeim también, observando los hechos, existe y ha existido como algo normal (Durkeim. 1991), un cierto grado de relación e intercambio que rebasa al mismo mercado como idea central. Las sociedades que a través de contactos comunicación, relaciones e intercambios, buscan y construyen la posibilidad de generar un mayor desarrollo humano. Entonces también podemos observar la globalización como un hecho real en las sociedades.

Según Beck, La globalidad implica reconocer la necesidad de interdependencia, la imposibilidad de vivir al margen de los demás, tener y aceptar una sociedad mundial, pues los espacios cerrados no son posibles. Retoma el pensamiento indígena con fuertes fundamentos ecológicos, donde ya no es posible pensarnos separadamente, pues todo lo que pasa en el planeta nos repercutirá directamente, de la conexión y relación estrecha del mismo aire, agua y tierra compartida por los humanos. De ahí la necesidad de relativizar el concepto y entender que en una parte, la globalización es un ideal y una aspiración, y en otra, es una construcción real y una necesidad, pero también es una intención, mandato y exigencia de ciertos actores frente a otros.

Al respecto nuevamente Petras hace referencia de dos conceptos del mismo fenómeno; “globalización por un lado e imperialismo por otro”, el primero para explicar una postura organizativa sobre los movimientos de capital, bienes y tecnología y el segundo para denunciar un ejercicio de poder aplicado

en forma desigual entre los Estados, clases y mercados en conflicto.

En acuerdo con Pertas es necesario relativizar, al referirnos al la concepción de la globalización como un fenómeno inevitable, y decir que en una parte es inevitable pero, en otra, se trata de decisiones y que por lo tanto es controlable y evitable. Se puede hacer oposición y los Estados se pueden preparar para enfrentarla de la mejor manera para los intereses de la población que representa.

Sobre todo poner la reflexión que Beck, formula como necesidad primordial para "formular en nuevos términos teóricos y políticos la cuestión trascendental de la justicia y bienestar social en la era de la globalización", en este sentido no se trata de asumir un mandato, renunciando a las aspiraciones para generar mejores oportunidades para todos. Sin embargo los hechos y los resultados de la aplicación de estas nuevas reglas según el mismo autor, en realidad genera una mayor vulnerabilidad de la sociedad que se puede resumir en las siguientes características:

- Mercado como asignador de recursos y como promotor de una política social (ahora) compensatoria y transitoria dirigido a grupos desplazados.

Aquí podemos ver dos cambios significativos, el primero es que ya no es el Estado el principal vigilante y promotor de la política social y actor para definir y determinar la política, sino que este deja su lugar a los actores del mercado y el segundo cambio es que no se piensa mas en una política social universal, es decir dirigida al bienestar de toda la población, sino que en el argumento de la falta de recursos, se realizan acciones para compensar en forma transitoria sólo dirigidas hacia los grupos considerados como los mas pobres o marginales.

- Tendencia para desaparece la Protección Social. Visión que deja fuera indígenas, campesinos y una gran cantidad de pobres y marginados.

Propuesta que deja de proponer el sistema de protección social para todos y donde las grupos que no pertenezcan al sistema productivo quedan fuera.

- Incremento del desempleo, subempleo, trabajo informal. Pauperización del empleo.

Cambio sumamente significativo, pues hace 15 años el trabajo aun era una garantía de estabilidad y bienestar social, hoy las nuevas reglas generan nuevos sistemas de contratación que evitan cumplir con las garantías laborales y seguridad social, dando como resultado lo que hoy se llama cómo pauperización del empleo, dejando claro que este no es mas una garantía de seguridad social.

- Profundización del resquebrajamiento de la estructura social fragmentada (desarticulación social), Mayor pobreza de nuevos y viejos pobres.

Por ejemplo se comienzan a realizar algunos estudios que demuestran el resquebrajamiento de las redes sociales a partir de políticas de focalización dentro los contextos comunitarios a partir de un ejercicio

dentro de un mismo territorio que incluye a unos y excluye a otros. (ver tesis de maestrantes de trabajo social, UNAM, generación 2006 en adelante)

Dentro de los principales efectos que generan este tipo de políticas orientadas por las nuevas reglas del neoliberalismo podemos identificar

1. La llamada erosión de la condición ciudadana, donde se pierden los derechos y las oportunidades deben ser para todos, basados en sistema que hace competir tanto las organizaciones que intervienen en las problemáticas sociales, como la población en general frente los pocos recursos destinados a la inversión social generando ganadores y perdedores.
2. La vulnerabilidad estructural referida a los condicionamientos materiales y estructurales que producen riesgos. Por ejemplo la idea de Beck, sobre "la sociedad en riesgo", sugiere que ya no estamos hablando solo de algunos grupos sociales que son vulnerables, sino que se trata de la gran mayoría de la sociedad que vive en esta situación y por tanto da una descripción del cambio brutal por efectos entre otras cosas de las nuevas reglas del neoliberalismo. dentro esta situación los que han sido afectados.
3. Por ello el resultado es el mayor déficit de inclusión, beneficio de fuertes contra vulnerabilidad, exclusión y marginación de la gran mayoría pobre.
4. Todo dentro de una estructura social caracterizada por la creciente inequidad para acceder a beneficios sociales.

Así podemos entender que el neoliberalismo y la globalización se pueden ver más que un camino natural de las sociedades, como una apuesta económica que se escuda en un discurso idealizado o promesa, que pide condiciones (nuevas reglas) que favorecen algunos y dejan fuera la mayoría y que estas nuevas reglas en la práctica tienen efectos que vulneran y pauperizan la sociedad. Veamos ahora un poco del efecto que estas reglas generan en la construcción de políticas sociales.

Políticas sociales

Primero es oportuno trabajar sobre algunos acercamientos a política social, comenzando con María Luisa Herrasti (Herrasti. 2003.p 13,14), quien describe que el concepto articula "una serie de leyes, instituciones, acciones en función de la consecución de metas y visiones que el gobierno y la población se han marcado respecto el bienestar social". Esto quiere decir que tanto el diseño, la operación y la evaluación de políticas sociales implica definir o reconocer cuales son aquellas situaciones referidas al bienestar social y que esta definición es en parte, el resultado de un consenso entre actores, entre ellos, según nuestra autora, el gobierno y la población acompañados de las estructuras para su realización concreta a partir de las acciones programadas.

María Luisa refiere, que implica hablar de derechos sociales por un lado, individuales y por otro colectivos, así como el acceso universal al bienestar de todos los ciudadanos, aun que reconoce la responsabilidad y necesidad de atender a los que sufren situación de desventaja. A su vez, las políticas sociales forman parte de un cuerpo más amplio llamado políticas públicas que implican una actuación conjunta y articulada del estado entre ambas. La misma autora, cita a Rolando Franco quien dice que la política social, puede ser o no planificada y que se refiere a la intervención en la realidad, mediante acciones (no necesariamente coordinadas) que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población y ante todo disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza.

Estamos de acuerdo en la postura que la construcción de las políticas sociales, debe estar fundada en la construcción de las aspiraciones sociales, y que un buen ejemplo de ellas esta en los derechos sociales, sin embargo, consideramos que esta visión de política social, puede ser una idea "*romántica*" inspirada en propuestas de visiones pasadas, pues actualmente la construcción de políticas sociales no es así, según entendemos obedece a mandatos externos y ajenos a las aspiraciones de las sociedad y sus grupos sociales. De cualquier manera es muy importante considerar tanto los apartados y clasificación de las políticas sociales que nos ofrece María Luisa Herrasti, pues nos dan idea de cómo algunas de nuestras prácticas y aspiraciones sociales se han modificado radicalmente a partir del neoliberalismo. Los apartados o rubros son los siguientes:

a) las políticas de producción, administración, y acceso a los bienes y servicios públicos como salud, vivienda, educación y alimentación,
b) las políticas de empleo, formal e informal como formas de remuneración
b) políticas fiscales, de ingreso y gasto público (gastos sociales), asignaciones directas de presupuesto, subsidio y trasferencias.

La clasificación, refiere tres intencionalidades de intervención:

a) políticas distributivas, referida a la construcción de apoyos para todos en forma equitativa,
b) políticas reguladoras, que implica un ejercicio de negociación ante actores en conflicto y con intereses contrapuestos, que implica darle a alguien, dejando fuera a otro, y
c) políticas redistributivas, las más audaces pues implica tomar las relaciones de propiedad de algunos actores para distribuirlas entre otros, quitar lo que ya tiene alguien y darlo a otros.

Finalmente, aun cuando no son propiamente parte de una clasificación de políticas sociales, Herrasti habla de las políticas emergentes, descritas como acciones que tienen el objetivo de *paliar* a través de programas de estabilización y ajuste estructural frente la pobreza. Las acciones van dirigidas a grupos con extrema pobreza y *compensan* en forma temporal los desequilibrios del sistema económico.

También son llamadas *políticas focalizadas*.

Hay que decir que estas políticas o acciones emergentes, son las que en los últimos años hemos conocido como políticas sociales, sobre todo a partir de los mandatos del neoliberalismo dentro de un marco de globalización de la economía, cosa que nos ayuda a entender que en los últimos años, hemos perdido el piso de una real discusión sobre políticas sociales y nos hemos quedado sólo con intervenciones emergentes cosa que inevitablemente también se refleja en las intervenciones de las organizaciones de la sociedad civil.

Sonia Fleury (Fleury. 2002.p1), nos ofrece otro enfoque que hace referencia sobre la contradicción en la articulación entre los términos de política y social, pues la política se refiere a un poder de acción coercitiva de valores ejercidos por el Estado y lo social se refiere a la esfera de interacción de los individuos y grupos movilizados voluntariamente a partir de sus intereses.

La contradicción esta en el término de política, que implica la separación entre Estado y sociedad. Sin embargo Fleury, cita a Santos (1993), quien aporta el concepto de meta-política, que de algún modo hace puente ante esta contradicción y deja ver uno de los objetivos de las políticas sociales, ya que ellas permiten ordenar las posturas radicales entre la distribución total y la concentración total de los bienes, entonces *la política como un mecanismo regulador de los recursos*.

Fleury explica, que como en el campo general de la política, la política social, en última instancia, da las reglas y mecanismos que permiten el ejercicio, manutención o cambio, concentración o distribución *del poder*. Es muy importante observar la relación entre la construcción de vulnerabilidad, marginación ó exclusión, a través de las políticas sociales, y cómo estas a su ves, están íntimamente ligadas a la conservación del poder o del estatus social, como se sostiene atrás.

Fleury al igual que Herrasti, mencionan que para la construcción de políticas sociales es central el determinante de valores compartidos, fundada en valores y principios compartidos sobre lo que se entiende por justicia social, incluyendo las normas que orienten la conducta de las personas. Pero lo más interesante viene adelante, cuando refiere que estos valores y principios, incluso eligen y son fundamentos para determinar los niveles de desigualdad que son tolerables en una sociedad, y por lo tanto, los grupos que van a ser “sacrificados”, de tal manera que se observa una toma de decisiones que en parte implica la construcción de vulnerabilidad, marginación o exclusión social.

Es decir, que el hecho de elegir a unos grupos sociales, automáticamente, aun que no de forma directa, determina también los que quedan fuera. Un ejercicio de relación directa con la construcción de vulnerabilidad, exclusión ó marginación social, dentro de la misma política y efectos que podemos distinguir claramente en la política social del neoliberalismo y globalización de la economía.

Carlos Sojo (Sojo. 2002. p810,811) critica a los nuevos enfoques de desarrollo y construcción de políticas sociales, pues los considera parciales y sólo inspirados en una tendencia de desarrollo económico, como si esté fuera el único factor y referente para el bienestar social. Propone hacer un cambio al referimos al tema del desarrollo, ya que es tiempo de poner el desarrollo social en el centro de la discusión. Considera que hay que poner énfasis en la construcción de políticas públicas diferenciadas, entendiendo por ello, intervenciones especializadas sobre aspectos concretos y diferenciados, sobre todo con el propósito de crear condiciones y oportunidades para que los individuos realicen sus capacidades de vivir una vida saludable larga y digna.

Entonces tenemos el reto de relativizar los mandatos de la Globalización y concretamente el neoliberalismo sobre el papel que el Estado debe jugar. Algunas partes deben ser consideradas haciendo un balance sobre las necesidades especificas del contexto, de tal manera que en los países latinoamericanos, no se trata que el Estado se adelgace y deje de ser responsable de lo social, sino que tome las prioridades de control en lo social y fomente políticas para potenciar el desarrollo social. Sojo, argumenta que hablar de desarrollo, no solo implica hablar de lucha contra la pobreza, sino la construcción de oportunidades y estructuras que posibiliten el acceso a esas oportunidades, en otras palabras, lo que llama, la posibilidad real de "una movilidad social ascendente", que se puede ver reflejada en la mejor condición del nivel de vida de las personas.

Pasando de la teoría a la práctica, veamos que ha sido de la política social en America Latina a partir del paradigma reciente inspirado primeramente en lo que de una manera *autoritaria* se llamo el "Consenso de Washington, dónde se fundamenta a manera de diagnóstico, sobre un déficit en la eficiencia de los sectores sociales y que los recursos públicos no estaban llegando a los sectores más necesitados (Fernando Filgueiras, et al, 2006. p1), el resultado tomo forma en una serie de recomendaciones que se enuncian adelante, estas también pueden ser consideradas como mandatos o reglas del juego que afectan la política social y la administración de recursos, cosa que competa directamente a las organizaciones de la sociedad civil:

- Mecanismos de administración más competitivos.
- Focalización de recursos (llegar al más pobre entre los pobres). Evitar que el dinero se quede en los administradores del recurso, etiquetar y amarrar el dinero.
- Descentralización de los servicios sociales del Estado. Repliegue del Estado (en todos sentidos).
- Pérdida de responsabilidad y rol protagónico del Estado, terciar la responsabilidad social (compartida con la sociedad civil y el mercado). El Estado amarrado quien no mantiene equilibrio, ni límite frente el ánimo de lucro.

- Coberturas (sociales) temporales y realización de solo acciones asistenciales (cubrir necesidad básica).
- Pérdida de acciones universales. Es el individuo el que debe financiarse directamente, el servicio social depende del capital del individuo. (autogestión del individuo)
- Desplazamiento de la organización y provisión de servicios del sector público al privado. *Privatización de servicios*: sanitarios, educativos y de asistencia y seguridad social.
- Goteo de recursos. Presupuestos reducidos.
- Sustitución de políticas por acciones. Transferencia económica a cambio de comportamientos. Renuncia a los derechos fundamentales.

En resumen, si es que aun se puede hablar de ella, una política social reducida al mínimo de su expresión o tal vez en función de la reflexión de Herrasti, una política **emergente** dirigida sólo a palear los asuntos sociales y mantener un grado de estabilidad centrada en:

1. *Recorte en la responsabilidad (social) del Estado.*
2. *Mercantilización de los servicios (sociales) "Filantrocapitalismo"* (idea que refieren a la filantropía basada en la idea del servicio como mercancía).
3. *Focalización en la política social.*
4. *Reemplazo de políticas públicas, por proyectos.*

Las organizaciones de la sociedad civil, contexto y vulnerabilidad.

Comenzaremos con algunos acercamientos que nos ayuden a ubicar a las organizaciones de la sociedad civil (OSCs), Cohen y Arato (1999) nos dicen que las OSC, son 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 trabajan en la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema. Por su lado Manuel Canto (2004) propone distinguirlas en tres tendencias; 1) Organizaciones civiles del tercer sector; auto reconocidas como organizaciones filantrópicas sin fines de lucro, 2) Organizaciones no gubernamentales (ONGs), como organizaciones en tensión o conflicto con el Estado caracterizadas por el ejercicio de la de defensa y promoción de los DDHH y 3) Organizaciones Civiles (OC), aquellas que se ponen el objetivo de construir sujetos sociales, desarrollo social y desarrollo de capacidades organizativas y de *empoderamiento*. Alberto Olvera (2004) subraya el carácter autónomo, es decir que no son parte del Estado, ni buscan fines de lucro, aun que pueden cooperar con el mismo para hacer un aporte a la sociedad, sea a partir de la prestación de servicios a terceros o la promoción de los derechos fundamentales.

Entre las principales fortalezas podemos encontrar la flexibilidad para incorporar acercamientos novedosos para el trabajo sobre la problemática social, la empatía y compromiso mostrados en su capacidad de relación, contacto directo y servicio para quienes sirven, credibilidad y confianza de la sociedad en general, incluso arriba de la actuación del mismo gobierno, visión holística e integral en sus abordajes sobre las problemáticas sociales. En el censo del 2001 (realizado por CEDIOC, 2001 UAM IZTAPALAPA), se reportan en funcionamiento un total de 10,852 , entre el año 1998 y el 2000, las OSCs crecieron un 25.4% y pasaron de ser 8628 a 10.852, su principal origen esta vinculado a la Iglesia, movimientos sociales y partidos políticos, la principal actividad con el 94% de las mismas, es acercar algún tipo de bienestar a los sectores más vulnerables de la población (dato que nos ayuda entender la función social que les orienta).

Pasemos al tema de la vulnerabilidad, según (Bustelo Eduardo y Alberto Minujin 1998), se refiere a la multiplicación de situaciones aleatorias e inestabilidad en los contextos, observa la precariedad de situaciones que antes implicaban un estatus o garantía de seguridad y que ahora no lo son más, por ejemplo el trabajo y la fragilidad de inscripciones sociales, implican una degradación general del empleo, ingresos, condiciones de vida y vivienda, seguridad y estatus social. Entre otras cosas nos deja observar la desestabilización de los que antes fueron "estables" y la instalación de la precariedad.

Regresando a las OSCs, según el censo de la UAM Iztapalapa (Cadena Jorge 2004, p 80), se demuestra que del 100% de las OSC *registradas* en 1999 (9330), solo el 25.5% sobrevivió para el 2000, *es decir que desapareció o entro en un estado de latencia el 74.4% de ellas.* Si bien el dato en muy alarmante, también se comenta que en ese mismo año aparecen un total de 8446 organizaciones distintas a las reportadas entre 1998 y el 2000. No es la intención en esta oportunidad de esclarecer cuales son las razones de esta situación, pero estos datos nos ayuden a entender el alto grado de volatibilidad y vulnerabilidad, precariedad y riesgo que actualmente viven las mismas OSC en México.

No podemos afirmar que esta sea la única vulnerabilidad, pero es indudable que el cambio en el paradigma donde de las organizaciones se ven obligadas a cubrir las exigencias del proceso de la globalización de la economía y los "mandatos" sobre la política social de atención focalizada y una notable disminución de recursos del Estado en el ámbito social son parte del contexto que también impacta. El hecho de enfrentarnos a la falta de recursos, sea que estemos o no de acuerdo con esta nueva realidad, visto desde una perspectiva pragmática ha tenido una gran cantidad de efectos, entre ellos: la forma en que observamos el desempeño de las organizaciones y la necesidad de reflexionar las intervenciones profesionales y sus alcances, resultados reales, sus limitaciones y los ajustes pertinentes frente a los retos y exigencias en el trabajo en el ámbito social.

De esta forma hoy se empieza a reconocer la necesidad de incorporar nuevos enfoques gerenciales en las intervenciones sociales y más específicamente en las organizaciones de la sociedad civil y aun que estas propuestas buscan fortalecer las intervenciones y asegurar la sustentabilidad, no siempre son asimiladas en forma reflexiva y crítica, pues al no tener la conciencia y la preparación, el tema de la calidad en el trabajo social se convierte en una amenaza que toma forma de "aplanadora" que genera resistencia y poca capacidad de asimilación del tema.

Esta condición hace polémica la reflexión sobre la calidad en las organizaciones de la sociedad civil, dando fácilmente aristas con argumentos políticos, sobre lo que debiera ser y no es. Sobre la postura de resistencia o de asimilación. En muchas ocasiones hemos sido testigos de la nostalgia tanto de los recursos, como de los enfoques de intervención y de la dificultad que las organizaciones tienen para asimilar las nuevas "reglas" de actuación de esta realidad global.

Parte de estas reglas es precisamente la observación del desempeño de las organizaciones, por ejemplo cada vez aparecen más instrumentos para mirar entre otras cosas, su formalidad, su calidad, su impacto, su profesionalidad (Machín, Velasco.2006.), de manera que la nueva lógica de mercado regula la necesidad de competir con otras organizaciones ofreciendo los mejores resultados, los mejores servicios y los mejores productos, con los mayores ahorros con eficacia, eficiencia y calidad.

Aunque en el trabajo de la sociedad civil no hablemos propiamente de acciones de producción y mercado, podemos decir que estas condiciones generan cada vez más conciencia sobre la necesidad de mejores resultados (Martinic. 1997) y la idea que ya no basta con la "buena voluntad" en las organizaciones civiles para lograrlos (Spoerhase. 2005).

Por otro lado, las mismas organizaciones civiles, en algunos sectores gozan de mala reputación y han sido fuertemente cuestionadas por su baja capacidad crítica, en un predominio de visiones auto-referenciales y poca disposición en la transparencia en el manejo de los recursos. Por ejemplo, Alicia Kirchner hace referencia a organizaciones que responden a una lógica piramidal disfrazada, con un rostro descentralizado, con una política asistencial, una ambigüedad administrativa y personal con conocimientos diversos, y trabajo individualista (Kirchner. 2003).

Así, es importante hacer un acercamiento a la realidad de las organizaciones de la sociedad civil. Según algunos especialistas y nuestra propia experiencia a través del acompañamiento a una considerable cantidad de organizaciones, podemos ubicar parte de la vulnerabilidad en las debilidades y las principales dificultades observadas en necesidades de fortalecimiento, desarrollo y crecimiento institucional.

Tenemos que reconocer que no puede haber una sola descripción de las deficiencias y problemas de las

organizaciones y que no se pretende retratar a ninguna en específico, sino que lo que se presenta es una caracterización general que puede encontrarse con mayor o menor profundidad en cualquiera de las organizaciones de la sociedad civil:

1. Falta de claridad en sus objetivos: Esto significa que la institución no ubica con mayor precisión el ámbito de intervención y genera que se construyan intervenciones sin un enfoque claro y por tanto la posibilidad de trabajar sobre diferentes situaciones en cada ocasión.
2. Falta de planeación en su trabajo, sobre todo a largo plazo: Caracterizada por un fuerte activismo, improvisación poca sustentabilidad. Aparentemente el tiempo no existe. No hay visión estratégica, aparentemente no hay un rumbo que guíe el caminar.
3. Falta de estrategias para cumplir con su misión: Vinculado a lo anterior, aun cuando la misión es clara, las organizaciones no cuentan con los instrumentos para cubrirla.
4. Falta de congruencia entre los anteriores: Muy frecuentemente las anteriores se encuentran enlazadas, de manera que la ausencia de uno influye y construye vacíos en las otras.
5. Liderazgos carismáticos: Que dificultan la participación y centralizan la toma de decisiones y el rumbo institucional, confundiendo la vida del líder, con el rumo institucional y subordinando los objetivos institucionales en agendas personales.
6. Sistemas organizacionales ineficientes y demasiado flexibles: con alta rotación y poca especialización, escasa institucionalización de procesos de reclutamiento y falta de evaluación y control del personal.
7. Poca profesionalización en el manejo gerencial, con poca o nula rendición de cuentas y transparencia, falta en la medición de impacto, falta de valores y prácticas democráticas en la toma de decisiones.
8. Falta de sistematización del conocimiento, donde no se aprende del error y se pierde el saber con las personas. El saber es capital de las personas y no de la institución. Faltan instrumentos científicos para la intervención.
9. Ausencia de instrumentos de promoción y difusión institucional: de manera que los alcances institucionales no son bien capitalizados y generalmente se desconoce el impacto y trayectoria de las instituciones.
10. Enfoques asistenciales de intervención: síntoma del retrazo en los enfoques de intervención y poca capacidad de observación de los fenómenos sociales, aplicación de metodologías y estructuras ya inoperantes.

Finalmente para complementar esta panorámica, nos gustaría hacer de manera más específica, algunas

exploraciones sobre el impacto de los *mandatos o reglas del mercado* en su relación directa con nuestro actor analizado.

La consigna o criterio de que sea el mercado el asignado para definir los recursos y reglas de competencia para obtenerlos, deja claro que no se da el suficiente peso e importancia a la labor de la OSC, si bien es cierto que nunca se ha tenido el peso suficiente y que estamos trabajando en ello, como necesidad de determinar las políticas sociales, en la lógica del mercado no importa quien haga la tarea, sino que, bajo el marco de los criterios que en este campo se definen, se "realice bien", cosa que nos pone en desventaja por no ser considerados en una discusión previa, ¿quien y con qué criterios de define la calidad en lo social. Ya hemos realizado diferentes reflexiones al respecto donde se advierte del riesgo de construir una expectativa que no corresponde a nuestra realidad, pues esta construcción nos vulnera, nos pone en riesgo y margina de la posibilidad de seguir aportando a la sociedad. Riesgo de argumentar una política que construya un proceso de estigmatización de las OSC. Por otro lado, este mismo criterio abre la oportunidad al mercado, con la bandera del resultado, mercantilice los servicios sociales en una lógica de lucro, donde el objetivo principal es generar dinero.

La demanda de una protección social fragmentada, con recursos escasos y en una lógica de focalización, construye una lógica de competencia por el dinero y en razón de la sobrevivencia, donde por un lado comienza a ejercerse la posibilidad de la subrogación de las tareas del Estado en las OSC y el mercado mismo, que nos pone en una actuación donde pasamos de ser dueños y responsables de nuestra actuación de acuerdo a un compromiso social reflejado en la misión, visión, objetivos, etc, a entidades subcontratadas que orientan su actuación a objetivos si bien complementarios o similares, a veces externos ó ajenos a los institucionales. Así el riesgo es comenzar actuar en una lógica de proyectos en un mercado donde, el que realiza al menor tiempo, y al menor costo, es quien recibe el apoyo para dicha tarea. Cosa que nos refiere una posible perdida del objeto y de la autonomía institucional reflejada entre otras cosas, en perder la visión de proceso y trabajo de largo plazo y responder a la lógica paliativa, temporal y que no responde al ejercicio crítico y necesario de buscar mejores condiciones para todos, nosotros incluidos, ¿cómo se puede hablar de sustentabilidad en tales condiciones? Somos victimas de la pauperización de nuestro propio trabajo. Una mirada para hablar de este punto, es por un lado, la realidad de una situación completamente contradictoria, el hecho que los financiamientos cada vez tienen menos oportunidad de financiar salarios y prestaciones y en su caso, el hecho que no se puedan pagar los impuestos de los salarios recibidos y las prestaciones que por ley, los trabajadores de las organizaciones sociales deberíamos recibir. Así nos convertimos en "trabajadores de segunda clase" con contrataciones temporales, por obra determinada, por tareas, por horas, pero sin

aspiraciones a vivir, más lo que la población vulnerable de nuestra sociedad ya vive. Victimización de nuestros mismos como operadores sociales.

Pauperización de costos y salarios. Victimas del mismo sistema. Entre otras cosas que ya son frecuentes en nuestras organizaciones también podemos observar el agotamiento y desgaste Profesional conocido por "Burn Out", que se trata de un síntoma de esas condiciones laborales que nos obligan a vivir en un contexto de vulnerabilidad, riesgo e inseguridad.

Lo anterior nos deja claro que, entre la realidad sobre la volatibilidad, las exigencias del mercado y las propias debilidades internas de las organizaciones de la sociedad civil, los escenarios y pronósticos para fortalecer este sector no son favorables. Que algunas de las condiciones que ahora se viven en el contexto de nuestra actuación y que tienen su origen en una política o intención, discurso que promete ser respuesta a todas las necesidades, entre ellas las sociales, pero que en la realidad esta fundamentada sólo en la mirada en la economía donde el valor principal es la ganancia y que a su vez, muestra una serie de mandatos y reglas que en realidad aumentan la vulnerabilidad tanto en las organizaciones de la sociedad civil, así como la vulnerabilidad marginación y exclusión que ya se ha observado en las sociedades latinoamericanas y entre ellas, claramente nuestra sociedad mexicana. Vulnerabilidad de las organizaciones de la sociedad civil, isomorfismo del mismo sistema.

Conclusiones:

- Es claro que en nuestro país como en otros de Latinoamérica, las organizaciones de la sociedad civil, somos víctimas de la decisión del Estado y del marco liberal que nos convierte en actores vulnerables ante una gran cantidad de riesgos ya mencionados.
- Ahora solo hacemos un acercamiento de la infinidad de aproximaciones que hay que investigar. Hay que reflexionar sobre donde estamos y si se puede prevenir, sanar o reducir el riesgo de los posibles daños.
- Tenemos la obligación de ser consecuentes con lo que buscamos para los demás, por ello debemos evitar se "candil de la calle y oscuridad de la casa".
- Proponemos entonces impulsar los siguientes principios postulados en el Modelo ECO^2: 1) Promover la seguridad y la salud de las personas, sean beneficiarios o no, esto es promoción de la seguridad de todos, incluyéndonos a nosotros mismos; 2) Es necesaria una postura ética que implica una reflexión constante sobre nosotros mismos. Somos parte del problema que queremos solucionar.

Bibliografía:

1. Beck, Ulrich. 2000. “Qué es la Globalización, falacias del globalismo, respuestas a la globalización”. Paidos. México.
2. Briones Cenobio, Fuentes Jorge, Nava Telesforo. 2006. “Perspectivas sobre la crisis del Estado Mexicano” UAM Porrua. México.
3. Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto. 1998. “Todos entran, propuesta para sociedades incluyentes. Ed. Santillana. Bogota, Colombia.
4. Cadena Jorge, 2004. “Las organizaciones civiles mexicanas hoy”. Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. México.
5. Cadena, Jorge. 2004. “Organizaciones civiles mexicanas hoy”. CEIICH- UNAM. México.
6. Carrillo Patricia, García Paola, Tapia Mónica, 2005. “El Fortalecimiento Institucional de las OSCs en México, Debates, oferta y demanda. INDESOL. México.
7. Castel, Robert. 1998. “La logica de la exclusión” en Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (coordinadores). Todos entran, propuesta para sociedades incluyentes. UNICEF, editorial Santillana. Bogotá, Colombia.
8. Desde la perspectiva de Durkheim sobre los normal y lo patológico. 1991 “Las reglas del método sociológico”. Premia. Séptima edición. México.
9. Filgueira Fernando, Molina C.G. et al. 2006. “Universalismo Básico, Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina”. Curso INDES-BID. México.
10. Fleury, Sonia. 2002. “Políticas sociales y ciudadanía”. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES. México.
11. García Sergio, Layton Michael, et al. 2007. “Definición de una agenda Fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México”. Mc Editores. México.
12. Herrasti Aguirre María Luisa. 2003. “Manual para la Elaboración Democrática de Políticas Sociales”. CESEM. México.
13. Kirchner, Alicia N. 2003. “La Gestión de los saberes sociales”. Editorial Espacio. Argentina.
14. Machín Juan, Velasco Manuel, 2004.“Reducción de daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas, introducción a un mundo hipercomplejo”. CAFAC. México.
15. Machin Juan, Velasco Manuel. 2006. “Gestión de Calidad en Organizaciones Sociales, Un modelo de Certificación en Red”. Ed. Liberaddictus – CAFAC. México

16. Martinic, Sergio. 1997 “Diseño y Evaluación de Proyectos Sociales”. COMEXANI- CEJUV. México.
17. Milanese, Efrem; Merlo, Roberto; Laffay, Brigitte. 2001. “Prevención y Cura de la Farmacodependencia. Una propuesta comunitaria”. Plaza y Valdés & Centro Cáritas de Formación para la Atención de las Farmacodependencias. México, D.F.
18. Morin, Edgar. “Introducción al pensamiento complejo”. 1994. Gedisa. Barcelona, España.
19. Petras James. 2003. “La globalización desenmascarada”. Porrua. México.
20. Sojo, Carlos. En memorias 2002. IBERGOP- México. “Desarrollo Social, Integración y Políticas Publicas”. México.
21. Velasco Manuel, Spoerhase, Hajo. Memoria Taller de Inducción a la Gerencia Social. CAFAC. 2005. Documento Interno. México.

Mesa 13: Evaluación de impacto y profesionalización

Evaluación de impacto de Programas y Servicios otorgados por Organizaciones de la Sociedad Civil

Guadalupe De La Paz Ross Argüelles
María Teresa Fernández Nistal
Beatriz Ochoa Silva
Imelda Lorena Vázquez Jiménez
Envida Ochoa Ávila

Resumen

Los problemas ocasionados por la pobreza y la desigualdad social en México persisten a pesar de los esfuerzos del gobierno en materia de desarrollo y política social. En el intento por solucionar la problemática, se ha dado origen a una serie de programas sociales dedicados a mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable. Aún con los avances logrados y de la existencia de programas y esfuerzos tanto de las OSC como de instituciones educativas, se desconoce si la implementación de programas y servicios otorgados, están produciendo lo que realmente se necesita y si el efecto de los mismos impacta en la calidad de vida. De ahí la pertinencia de esta investigación, cuyo objetivo es la evaluación de programas y servicios que otorga un Centro Comunitario, misma que da como resultado un instrumento válido y confiable, además del conocimiento sobre las áreas de mayor demanda de desarrollo.

Palabras clave: Evaluación, impacto, programas, servicios, Organizaciones de la Sociedad Civil

Introducción

Hace 51 años, el objetivo principal del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), era prestar asistencia y apoyo técnicos para promover el desarrollo económico y social de los países en desarrollo. Actualmente, esa función ha evolucionado y ahora el PNUD promueve políticas en favor de los pobres en la búsqueda del desarrollo humano, un concepto definido como el proceso del aumento de las opciones de las personas y el fomento de las libertades y capacidades humanas (todo lo que las personas pueden ser y hacer) permitiéndoles vivir una vida larga y saludable, tener acceso a los conocimientos y un nivel de vida digna, y participar en la vida de sus comunidades y en las decisiones

que afectan sus vidas.

Los problemas ocasionados por la pobreza y la desigualdad social en México persisten a pesar de los esfuerzos del gobierno en materia de desarrollo y política social. En el intento por solucionar la problemática, se ha dado origen a una serie de programas sociales dedicados a mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente de las comunidades más vulnerables. Bajo esta perspectiva es necesario el fortalecimiento en la estructura de las Organizaciones de Sociedad Civil mediante un nivel de profesionalización institucional que les permita mejorar sus actividades de gestión y que éstas tengan un mayor impacto.

Los hallazgos y resultados de las evaluaciones de impacto han orientado una aplicación posterior en otros países y contribuido a la formulación y orientación de políticas en los países respectivos. En el caso de México, a pesar de los avances logrados y de la existencia de programas y esfuerzos que en el pasado se llevaron a cabo en la lucha para erradicar dicha problemática; ésta aún prevalece. Para hacer frente a la problemática social el gobierno consideró llevar a cabo acciones mediante un plan de desarrollo social, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), estableciendo los objetivos de la política de desarrollo social y humano del país, y exponiendo que: Para cumplir los compromisos adquiridos en el Plan Nacional de Desarrollo, la administración pública se organiza mediante programas de gobierno, los cuales surgen de acuerdo con requerimientos específicos de la población que buscan impulsar el desarrollo social y humano de los mexicanos y facilitar la realización de acciones y metas orientadas a la evaluación, el seguimiento y la resolución de dichos proyectos (SEDESOL, 2006).

En el año 2004, y como parte del proceso de elaboración del Informe sobre Desarrollo Humano en México, el PNUD publicó por primera vez su *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*, que con base en información oficial del año 2000 ofreció un primer panorama del estado del desarrollo humano para el ámbito municipal.

Esa primera publicación de indicadores contenía el valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el valor de cada variable que compone al propio IDH y el de un sinnúmero de indicadores adicionales sobre desarrollo humano para casi la totalidad de los municipios y delegaciones del país. Gracias al apoyo y colaboración de diversas personas e instituciones en los ámbitos gubernamental, académico y de la sociedad civil, dichos indicadores probaron ser una herramienta útil para el diálogo, el diseño y el análisis de las prioridades de política pública en la materia.

El *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000 -2005* incorpora un amplio análisis de las distintas formas en las que se expresa la desigualdad en desarrollo humano en México. El desarrollo

humano es la expansión equitativa de la libertad de las personas. Es generar más opciones de vida entre las cuales elegir, concentrándose en quienes menos oportunidades han tenido. No se trata de la mera acumulación de recursos sino de la reducción de restricciones para ser o actuar persiguiendo objetivos propios. La riqueza, el ingreso o el consumo de mercancías son solo medios para un fin: elegir sin coacciones de entre formas de vida alternativas y con igualdad de oportunidades. Los individuos son capaces de seleccionar sus propios objetivos, priorizarlos y decidir la forma de llegar a ellos.

El desarrollo humano busca entonces que las personas no sean objetos dominados por el azar, la necesidad o la voluntad de otros. Pero la libertad no es sólo un asunto de autonomía individual, pues depende de las oportunidades disponibles. Por esta razón, el desarrollo humano también es la capacidad de vivir la existencia que se desea. Adicionalmente, la libertad de las personas está fuertemente enlazada a su entorno social, de forma que la ampliación de las oportunidades disponibles para unos puede significar una mayor o menor libertad para otros. Así, el objetivo final del desarrollo humano es aumentar de forma equilibrada el conjunto de opciones valiosas de agentes responsables de sus propias decisiones.

De ahí, que la evolución y mejora del desempeño de las organizaciones humanas constituyen un factor vital para el progreso o atraso de sociedades e individuos así como para la creación de conocimientos científicos, tecnología y artes que determinan la expectativa y calidad de vida, prosperidad e ingreso, seguridad y libertades y derechos humanos. (Bernárdez, 2007).

La experiencia de trabajo que se presenta está basada en la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y la universidad, misma que se ha venido desarrollando durante la conformación de lo que hoy es Red Comunitaria Sonora, con el Instituto Tecnológico de Sonora (ITSON). La manera en que se aborda esta relación ITSON y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), será analizando algunos elementos, dificultades y logros identificados. Asimismo se pretende examinar implicaciones organizacionales de esta experiencia para la investigación, la academia y para el fortalecimiento de las comunidades.

El proyecto de Red Comunitaria Sonora está planeado y desarrollado como un conjunto complejo de programas dirigido al fortalecimiento de la sociedad y de aprendizaje de las organizaciones que la integran, en los que participan las OSC e instituciones educativas de educación superior, tal es el caso del ITSON, OSC, gobierno y empresas. Lo que significa que, se trabaja por un acuerdo en el que se conjugan diversos actores que puedan mejorar la calidad de vida y el bienestar social de las comunidades más vulnerables, a partir de generar condiciones de aprendizaje de las experiencia incluidas.

Con la integración de Red Comunitaria Sonora se pretende unir esfuerzos, talentos y recursos para promover el desarrollo integral de la comunidad y mejorar la calidad de vida primeramente de las comunidades de Cajeme y posteriormente tener el reconocimiento regional y caminar hacia otras comunidades.

Para darle continuidad a este proyecto se parte de que los cambios sociales transforman el paradigma de la pirámide de poder donde todo debía converger en la centralización desde el gobierno a la sociedad. Anteriormente se pensaba que el gobierno debía ser el principal encargado de solucionar los retos de la pobreza, actualmente algunas organizaciones se han ocupado de romper este paradigma han comenzado a utilizar la capacidad de financiar, gestionar e innovar, para ingresar a un mercado de cuatro millones de habitantes y transformar la vida de los pobres (Prahald, 2005).

Con este cambio de paradigma se enmarca a las organizaciones como emprendedoras, creativas e innovadoras, promoviendo un consumo consciente, además de atender las necesidades de la base de la pirámide. Las organizaciones que están inmersas en este mercado tienen visión, enfoque y compromiso necesario para generar modelos de negocios que atiendan a los pobres e impactar en el despertar de la conciencia de una parte importante de la población mundial sobre estas desigualdades**.**

Ahora, con la nueva y diferente forma de inclusión de la sociedad civil y su consecuente creación de distintas organizaciones se favorece la creación de una red horizontal que fomenta la reciprocidad y la participación entre las organizaciones que la integra.

Como parte del enfoque sistémico y megaplaneación *(Kaufman , 2000)* se parte de un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) que forman parte de la planeación estratégica para Red.

El plan de acción y control de metas (Bernardez, 2007) que se presenta de Red Comunitaria Sonora se ha desarrollado para metas mega, macro y micro con sus respectivos puntos de control, especificando para cada meta cuál es el indicador que se espera impactar. Como se muestra en la siguiente figura 1.

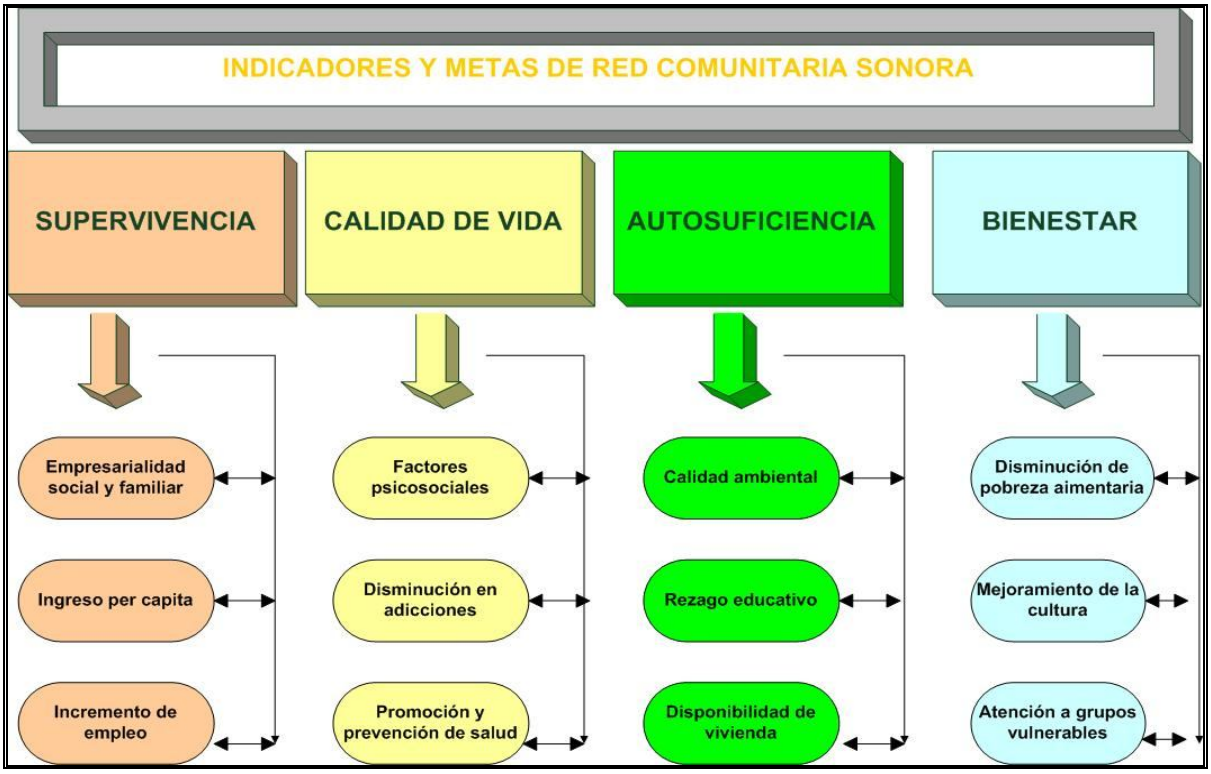


Figura 1: Indicadores Mega, Macro y Micro para Red Comunitaria Sonora

Las OSC integrantes de Red Comunitaria Sonora se encuentran trabajando en el desarrollo de programas que servirán como apoyo para el logro del impacto social en las comunidades considerando las siguientes necesidades de: Mejora de la Economía Familiar, en la Educación, en al Salud física y emocional, Promoción de la Vivienda digna y Promoción de una Cultura del medio ambiente.

La pobreza, la falta de educación y los problemas relacionados con la salud han existido a lo largo de historia. Es por ello, que se han implementado programas con el objetivo de combatir las causas que originan estos niveles de marginación, tanto por asociaciones civiles como por parte de los tres niveles de gobierno, uno de ellos es el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) inaugurado por el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari de 1988, coordina y supervisa las acciones paran aliviar la pobreza de México. El PRONASOL tiene como meta desarrollar programas de salud, educación, nutrición, vivienda, empleo, infraestructura y otros proyectos productivos enfocados a los grupos más pobres. (Levy, S. citado por Vélez, 1994).

Además de los programas sociales que el gobierno ofrece a la población existen en la actualidad Centros Comunitarios de Desarrollo Social ubicados principalmente en polígonos de pobreza que buscan responder a las demandas de las comunidades con mayor numero de habitantes en zonas marginadas y de pobreza, proporcionando a los ciudadanos instalaciones adecuadas para ofrecer servicios que ayuden a lograr una mejor calidad de vida en la población menos favorecida, por lo que

las personas mas beneficiadas son aquellas que habitan en zonas mas marginadas. Estos centros funcionan como punto de reunión para la comunidad brindando la posibilidad de participar gratuitamente en talleres formativos, recreativos, culturales y productivos; así como servicios psicológicos que buscan mejorar el Desarrollo Social y elevar la calidad de vida de los usuarios.

De esta manera los esfuerzos se han dado de manera constante y los apoyos se han mejorado, así es como también existen en la actualidad centros comunitarios que otorgan servicios a la comunidad con el fin de otorgar igualmente beneficios a la población que eleven su calidad de vida, brindando servicios como capacitación en áreas de carpintería, corte y confección, belleza, cocina; o las ayudas con préstamos para la mejora de su vivienda.

A raíz de lo anterior, da lugar a la realización de un instrumento para la evaluación de los centros comunitarios, con la finalidad de dar a conocer una manera de corroborar el buen desempeño de los centros comunitarios. Lo cual beneficia en el área académica en la manera de obtener un mejor conocimiento en la elaboración de instrumentos para obtener resultados sobre ciertas investigaciones, ya que como psicólogos siempre se debe comprobar lo que se desea investigar.

Por otra parte el poder ofrecer una nueva manera de evaluar la forma en que ofrecen sus servicios los centros comunitarios y en la manera en que la población los pueda recibir y aprovechar, es algo beneficioso para la sociedad, porque la manera de trabajar de los centros comunitarios es una de las maneras de combatir la pobreza. Si bien estos centros comunitarios pueden tener en algunos casos gran cantidad de usuarios, pero a pesar de esto el índice de pobreza, la deficiente infraestructura social y la falta de servicios de salud siguen presentes en muchas localidades mexicanas. De tal manera que se desconoce el impacto que han generado en las personas para que puedan obtener una vida mejor.

Marco teórico

Los problemas ocasionados por la pobreza y la desigualdad social en México persisten a pesar de los esfuerzos del gobierno en materia de desarrollo y política social. En el intento por solucionar la problemática, se ha dado origen a una serie de programas sociales dedicados a mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente de las comunidades más vulnerables.

Las Organizaciones de Sociedad Civil surgen para dar respuesta a las necesidades de la población proponiendo soluciones, actuando en conjunto con el gobierno y promoviendo la participación de los otros sectores de la sociedad para contribuir al desarrollo integral de la comunidad, especialmente en materia de formación y educación de los individuos que la conforman. Bajo esta perspectiva es necesario el fortalecimiento en la estructura de las Organizaciones de Sociedad Civil mediante un nivel de profesionalización institucional que les permita mejorar sus actividades de gestión y que éstas

tengan un mayor impacto. Para lograrlo no solo se requiere de la captación de recursos materiales y financieros, sino que es necesario contar con sistemas de información y herramientas de control adecuadas para lograr mayor transparencia en la rendición de cuentas ante los miembros que las conforman y a la población que atienden, de manera que puedan tomar cursos de acción encaminados al logro eficiente de los objetivos que persiguen.

En el ámbito internacional la aplicación y difusión de las evaluaciones de impacto ha estado en cabeza de instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional –FMI-, el Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento –BIRF- y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- . Estas instituciones han venido impulsando su aplicación durante la última década y sus resultados han sido incorporados en el diseño de las políticas sectoriales, las estrategias de asistencia de país, el diseño de programas y proyectos de desarrollo y, en general, de todas las operaciones de crédito que financian.

La estructura económica, política y social de los países se ha visto modificada debido al enfoque al que se han adaptado los modelos y prácticas de distintas índoles que las organizaciones llevan a cabo dentro de sí; buscando insertarse favorablemente en el contexto cambiante de un mundo globalizado. El desarrollo y crecimiento económico no se logra aplicando una fórmula que funciona por igual para todos los países; cada uno cuenta con recursos diferentes y habrá de hacerse uso óptimo de los mismos para lograr el progreso esperado por sus dirigentes. Para que esto sea posible es importante considerar que:

> *Hay que empezar la senda del nivel superior de desarrollo económico a partir del pensamiento comunitario, positivo y con propósitos firmes, tales que se conviertan en una voluntad colectiva sobre las posibilidades que tendría el respectivo país si se trabaja constantemente para elevar su competitividad en el largo plazo (Mejía, 2002).*

En la literatura, una evaluación global se define como una evaluación que incluye la supervisión, evaluación de los procesos, evaluación de costos-beneficios y evaluación de impacto; ésta última tiene el objeto de determinar en forma más general si el programa produjo los efectos deseados en las personas, hogares e instituciones y si estos efectos son atribuibles a la intervención del programa. Las evaluaciones de impacto también permiten examinar consecuencias no previstas en los beneficiarios, ya sean positivas o negativas. Según Scriven (1967) el propósito fundamental de la evaluación es la determinación del valor o mérito del programa o solución, el propósito y valor último, de determinar este valor, consiste en la toma de decisiones generadas a partir de la información recabada, que conlleva a una mejora del desempeño tanto en programas como en organizaciones (Guerra-López, 2007).

A pesar de los miles de millones de dólares que se emplean en ayuda para el desarrollo cada año, aún se conoce muy poco del efecto real de los proyectos en los pobres. Hay evidencias generalizadas sobre los beneficios que el crecimiento económico, las inversiones en capital humano y el suministro de redes de seguridad tienen en los

pobres. Pero para un programa o proyecto específico en un país determinado, ¿la intervención está produciendo los beneficios previstos y cuál fue el efecto general en la población? ¿Se podría diseñar mejor el programa o proyecto para lograr los resultados previstos? ¿Se están empleando los recursos en forma eficiente? Estos son los tipos de preguntas que sólo se pueden responder mediante una evaluación de impacto, un enfoque que mide los resultados de la intervención de un programa aislándolo de otros posibles factores (Baker, 2000)

Muchos gobiernos, instituciones y administradores de proyectos se muestran reticentes a realizar evaluaciones de impacto, porque las consideran costosas, prolongadas y técnicamente complejas y porque los resultados pueden ser políticamente delicados, especialmente si son negativos. Las evaluaciones también reciben críticas porque los resultados se obtienen demasiado tarde, no responden las preguntas adecuadas o no se realizaron con suficiente rigor analítico.

Otra restricción frecuente es la limitada disponibilidad y calidad de los datos. Sin embargo, con una planificación adecuada y oportuna, el apoyo de las autoridades responsables y una inversión relativamente pequeña en comparación con el costo total del proyecto, una evaluación rigurosa puede constituirse en una herramienta muy poderosa para evaluar la conveniencia y eficacia de los programas. La evaluación de impacto es especialmente importante en los países en desarrollo, donde los recursos son escasos y cada dólar gastado debe maximizar su efecto en la reducción de la pobreza. Si los programas están mal diseñados, no llegan a los beneficiarios previstos o despilfarran los recursos, con la información adecuada es posible rediseñarlos, mejorarlos o eliminarlos si se estima necesario. El conocimiento obtenido de los estudios para evaluar los efectos también proporcionará información decisiva para el diseño adecuado de programas y proyectos futuros.

La evaluación de impacto incluye el uso de encuestas directas aplicadas a los distintos actores involucrados en la ejecución de los programas y de información secundaria. Igualmente incluye métodos cualitativos como las entrevistas a profundidad, los grupos focales, la observación no participante y la revisión documental, los cuales proveen de información a profundidad que permite entender los procesos y condiciones detrás de los impactos observados, así como la percepción y prioridades de los individuos acerca de su bienestar. Debido a lo anterior, las evaluaciones de impacto demandan un esfuerzo considerable de levantamiento y/o manejo de información, destinación de tiempo y recursos. Sus resultados se obtienen en el mediano y largo plazo. Por tal motivo la decisión sobre los programas a evaluar debe tener en cuenta su valor estratégico dentro de la política social.

Dada su riqueza en términos de información y resultados, las evaluaciones de impacto proveen elementos conceptuales y analíticos que apoyan la toma de decisiones relacionada con los programas evaluados. Por lo tanto, son en herramientas de gran utilidad para el gobierno en materia de política social, en la optimización de la inversión y reducción de la pobreza.

La finalidad de la evaluación es la que va inspirar las principales preguntas que la investigación desea resolver.

La cuestión de la finalidad asignada a una evaluación en particular es mas fácil de plantear que de resolver. Sin embargo no hay nada mas importante para el éxito de una evaluación que definir claramente la o las finalidades de la misma desde el principio. Es importante por consiguiente que se tenga muy claro objetivos para los que esta destinada la evaluación, y la mejor manera de conseguirlo es quizá establecer un dialogo entre quienes solicitan la evaluación y quienes vas a someterse a ella. Por supuesto la actitud de estos últimos va depender de para qué se vaya utilizar la evaluación, si va con una finalidad de apoyo o por el contrario servirá para tomar diversas decisiones a posteriori que pueden afectar negativamente al investigador o al centro.

La evaluación a posteriori, suele llevarse acabo por diversas razones, puesto que se realiza por petición expresa, su finalidad dependerá de quien la vaya a utilizar. Puede ser un medio de control permitir al organismo del que dependa el proyecto, el programa o el centro en cuestión, verificar si estos cumplen bien, o han cumplido bien la función que les ha sido asignada. (Solís, 2000).

Según Guillermo Quintas (1996) la finalidad de la evaluación, esta referido al propósito, utilización y objetivo de la mismos. Los polos de referencia son, pues, formativa/sumativa, orientada al desarrollo-mejora profesional o innovación educativa, o bien si esta orientada a la rendición de cuentas, la distribución de recursos, etc. Por ejemplo, si en la evaluación del profesorado el objetivo es aportarle información para que éste mejore su actuación, el uso es formativo; mientas que si esta se orienta a premiar o castigar al profesor, el uso es sumativo.

Según la estructuración y el enfoque elegidos, los procesos evaluatorios pueden clasificarse en: pseudoevaluaciones, evaluaciones verdaderas cuantitativas puras (cuasi experimentales y experimentales) y evaluaciones verdaderas mixtas o cuanticualitativas. La objetividad y la independencia del evaluador en su trabajo hacen a la primera división entre pseudoevaluaciones y evaluaciones verdaderas. La metodología y las herramientas empleadas dan lugar a la bifurcación dentro de las evaluaciones verdaderas: presencia de grupo de control y uso de dispositivos cuantitativos y/o cualitativos.

Pseudoevaluaciones**.** En ellas, se cumple un proceso evaluatorio, pero con fuerte injerencia de alguna de las partes comprometidas con el proyecto y que presiona para que aparezcan resultados preestablecidos. El evaluador no actúa neutralmente.

Evaluaciones experimentales y cuasi experimentales**.** Son evaluaciones exclusivamente cuantitativas. Este diseño exige que se constituya un grupo de control (tarea ardua y compleja). Se mide el impacto por comparación estadística entre el grupo de control y el grupo beneficiario de las acciones del programa. Se miden: incremento del bienestar de los beneficiarios, según empleo (empleabilidad,

inserción laboral posterior, tipo de trabajo, satisfacción laboral) ingresos y ciudadanía. Asimismo, puede medirse focalización, deserción, retención, cobertura.

Evaluaciones verdaderas mixtas cuanticualitativas**.** El abordaje mixto permite tener los datos señalados en el grupo anterior y agrega el aporte cualitativo. Entre estos: cambios actitudinales, cambios psicosociales, autoestima, empleabilidad, necesidad y satisfacción con el programa. Puede medirse también el impacto sobre los restantes actores (capacitadores, empresarios, informantes claves de la población). Se utilizan los estudios de casos, las observaciones, las entrevistas, en profundidad. El aporte mixto ayuda a entender más por qué unos programas son exitosos y otros fracasan. (Abdala, 2004).

Martha Frías Armenta y Víctor Corral Verdugo en su libro denominado Evaluación de Programas de Intervención clasifican los tipos de evaluación de la siguiente manera:

Pre-evaluación**.** En la pre-evaluación se contemplan dos componentes principales: la necesidad de estimación y la estimación de la evaluabilidad.

Necesidad de Estimación. Se encamina a establecer la necesidad del programa de intervención. Por ejemplo determinar si es necesario abrir mas escuelas en un sector, o desarrollar un programa para prevenir la delincuencia juvenil.

Estimación de la Evaluabilidad. Se orienta a determinar si un programa puede ser evaluado.

Esto implica determinar si el programa da elementos o tiene condiciones para practicarle una evaluación (por ejemplo que las metas del programa no esten claramente establecidas o no puedan medirse, que haya resistencia de los empleados en el sistema a evaluar, etcétera.)

Evaluación Formativa. Se lleva a cabo desde las primeras fases y evalúa: La organización y el diseño del programa, El reporte de los Procedimientos y las actividades, Los recursos Financieros, La estructura organizacional, La forma en que se administró el programa y La relación entre los participantes y el personal

Evaluación Sumativa. Mide el Programa por un periodo de tiempo. Incluye: Alcance de los objetivos del programa, Cambios en los participantes, Cambios de los indicadores secundarios y Examen de los efectos del programa.

Evaluación de Impacto o de Resultados**.** La evaluación de impacto mide la efectividad de un programa con objetivos especificados para una población en particular. Por ejemplo, evaluar la eficacia de una programa de entrenamiento remedial para alumnos de quinto año de primaria en suma y resta de fracciones. (Frías y Corral, 2001).

En base a lo anterior, se desprenden las siguientes preguntas de investigación ¿Es necesario realizar una evaluación del impacto de servicios y programas que otorgan las OSC? ¿Cuál será el valor que otorga una evaluación de impacto de servicios y programas, tanto a las OSC como a las comunidades más vulnerables? ¿Identificar cuál es el impacto en los diferentes indicadores.

Metodología de investigación

Existen diversas metodologías para evaluar el impacto de programas sociales. Estas se basan en la construcción de grupos de comparación o control. Los grupos de comparación son grupos de individuos, núcleos familiares o comunidades que ostentan las mismas características socioeconómicas, demográficas y de ubicación geográfica de los beneficiarios pero que no hacen parte de los programas.

Sujetos: La selección de los participantes fue de manera intencional no aleatoria conformada por 221 personas de 169 del sexo femenino y 52 del sexo masculino, de 18 años en adelante a 62 años, con nivel socioeconómico medio bajo y bajo, en la colonia Valle Verde.

Instrumento: El instrumento para evaluar las expectativas; es con la finalidad de saber, qué es lo que esperan las personas de la comunidad, así como la información para saber qué les motivaría más para asistir al centro comunitario; cuenta con 37 reactivos con opciones de repuesta ordinal que va de la siguiente forma del 1 al 7, donde el1 es fuertemente en desacuerdo y el 7 fuertemente de acuerdo y que miden el área familiar, laboral y educativo con 6 reactivos respectivamente, mientras que el área de salud contiene 8 reactivos, actividades extras 4 reactivos y por último el área genarl que contiene 7 reactivos.

Procedimiento: Primeramente se realizó la búsqueda de la información teórica para la elaboración del instrumento. De esta misma forma se acudió al Centro Comunitario, para la realización de una entrevista con la persona encargada del mismo. Posteriormente se procedió a la elaboración del instrumento, tomando en cuenta los datos recopilados.

Una vez terminado el instrumento, se realizó la validez de expertos, para lo cual se les hizo llegar a 4 expertos en el tema, para su revisión y se procedió a realizar las observaciones pertinentes al instrumento. Por último, se procedió a la aplicación del instrumento.

Resultados

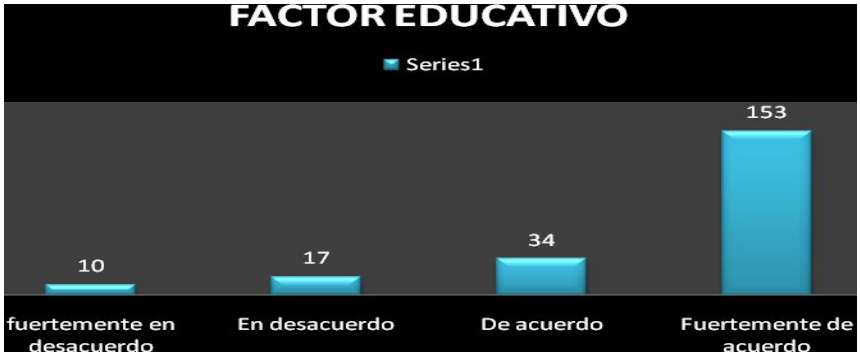
Dada su riqueza en términos de información y resultados, las evaluaciones de impacto proveen elementos conceptuales y analíticos que apoyan la toma de decisiones relacionada con los programas evaluados. Por lo tanto, son en herramientas de gran utilidad para el gobierno en materia de política

social, en la optimización de la inversión y reducción de la pobreza.

Una evaluación de impacto identifica de manera sistemática los efectos (positivos o negativos, esperados o no) sobre los hogares e instituciones, generados por un programa de desarrollo social. Se distingue de las evaluaciones de procesos, gestión y resultados, al determinar la causalidad entre la intervención y sus efectos observados. Así, permite entender la magnitud de los cambios generados por dicha acción sobre el bienestar y, en especial, sobre la reducción de la pobreza. Concretamente, apunta a retroalimentar y a mejorar la efectividad de los programas sociales, comparándolos con intervenciones alternativas. Sus resultados proveen información para la toma de decisiones relacionadas con mantener, ampliar, reorientar o eliminar un programa existente, o diseñar una nueva política pública.

A continuación se presentan los resultados obtenidos de la aplicación del Instrumento para evaluar expectativas que tiene la gente acerca de los programas y servicios otorgados por el Centro Comunitario Valle Verde

Gráfica no. 1 Indica que la familia es un factor que influye positivamente en las personas para que asistan al centro comunitario.



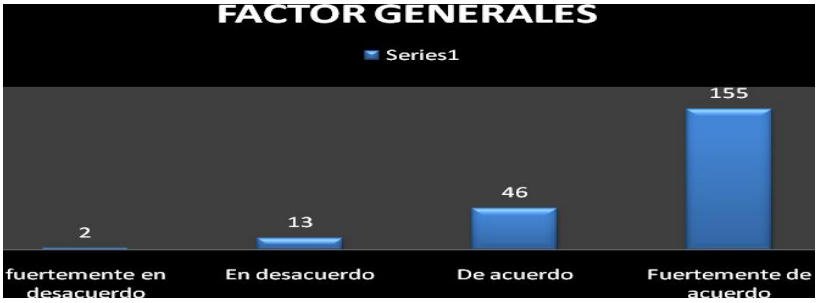
Gráfica no. 2 Indica que a la mayoría el factor educativo es un factor que influye positivamente en las

personas para que asistan al centro comunitario.

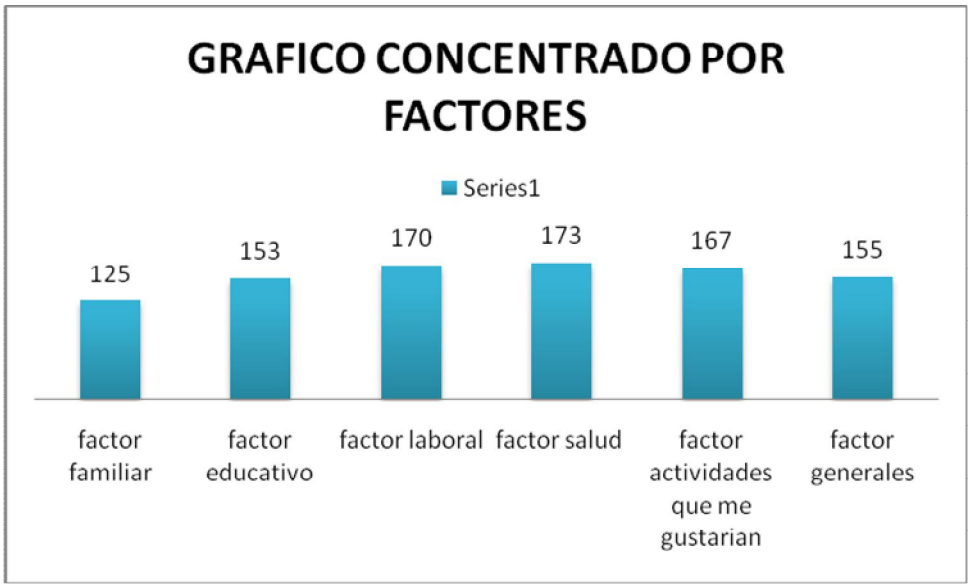
Gráfica no.3 Indica que a la mayoría el factor laboral es un factor que influye positivamente en las personas para que asistan al centro comunitario.

Gráfica no. 4 Indica que a la mayoría el factor salud es un factor que influye positivamente en las personas para que asistan al centro comunitario.

Gráfica no.5 Indica que a la mayoría el factor actividades que me gustarían es un factor que influye positivamente en las personas para que asistan al centro comunitario.



Gráfica no. 6 Indica que a la mayoría el factor generales es un factor que influye positivamente en las personas para que asistan al centro comunitario.



En general se puede decir que el factor salud es el que más puede influir en las personas positivamente ya que 173 personas respondieron afirmativamente a este reactivo mientras que los factores que le siguen son el laboral y la importancia de actividades extras obtuvieon 170 y 167 respectivamente para que asistan al centro comunitario, mientras que el factor de menor influencia es el de lo familiar, con solo 125 personas consideraron importante este factor.

De acuerdo a los resultados anteriores se pudo observar que son muchas las necesidades y los requerimientos de las personas para cubrir necesidades de la familia, problemas para conseguir o iniciar su propio trabajo y grandes problemas de salud, pero existe un gran desconocimiento sobre de la existencia de centros comunitarios y no saben a donde pueden acudir para cubrir dichas necesidades por lo que se recomienda realizar grandes esfuerzos en programas de capacitación para la motivación y promoción del Centro Comunitario.

Conclusiones

En este marco, la evaluación de impacto de programas sociales se presenta como una herramienta de buenas prácticas de administración de proyectos, programas y políticas públicas para lograr el desarrollo social. Se habla de la evaluación de impacto de programas sociales como un proceso técnico que asegura el seguimiento y vigilancia de los proyectos, programas y políticas sociales para evitar desperdicio y para alcanzar las metas propuestas, y como un elemento que proporciona información para la toma de decisiones y permite mantener el rumbo hacia la superación de la pobreza.

Una evaluación de impacto identifica de manera sistemática los efectos (positivos o negativos, esperados o no) sobre los hogares e instituciones, generados por un programa de desarrollo social. Se distingue de las evaluaciones de procesos, gestión y resultados, al determinar la causalidad entre la intervención y sus efectos observados. Así, permite entender la magnitud de los cambios generados por dicha acción sobre el bienestar y, en especial, sobre la reducción de la pobreza. Concretamente, apunta a retroalimentar y a mejorar la efectividad de los programas sociales, comparándolos con intervenciones alternativas. Sus resultados proveen información para la toma de decisiones relacionadas con mantener, ampliar, reorientar o eliminar un programa existente, o diseñar una nueva política pública.

Fuentes bibliográficas

Baker J., (2000, mayo) Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza.
Manual para profesionales. Extraído el 28 de septiembre del 2009.
Desde http://preval.org/es/content/evaluaci%C3%B3n-del-impacto-de-los-proyectos-de-desarrollo-en-la-pobreza-manual-para-profesionale.

Bernárdez, M. (2007) *Desempeño Organizacional. Conceptos y Herramientas para la Mejora, Creación e Incubación de nuevas organizaciones*. Bloomington, Indiana. Library of Congress.

Castell, M. (1989) Nuevas tecnología y desarrollo regional *Economía y sociedad,* Madrid , Junio 11-22

Clark H., (2009) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Informa anual 2009.Extraído el 28 de septiembre del 2009. Desde http://www.undp.org/spanish/publicaciones/annualreport2009/pdf/SP_FINAL.pdf

CONEVAL, (2009). Incidencia de pobreza de alimentaria 1992-2008, según representatividad estatal en la ENIGH en cada año de levantamiento. Extraído el 7 de Octubre del 2009. Desde http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/ medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza. jsp?

categorias= MED_POBREZA, MED_POBREZA-entidades

Guerra-López, I. (2007). Evaluación y Mejora Continua. *Conceptos y Herramientas para la Medición y Mejora del Desempeño*. United States of America: AuthorHouse.

Hernández L.G. y Del Razo M.M (2004). Lo que dicen los pobres: Evaluación de impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios. Extraído el 7 de Octubre del 2009. Desde http://www.sedesol.gob.mx/archivos/ 801588/file/Docu_14_2003.pdf

Kaufman, R.(2000). *Mega Planning. Practical Tools for Organizational Sucess*. USA, Sague Publications

SEDESOL (2009). Programa 3x1 para Migrantes. Extraído el día 7 de Octubre del 2009. Desde http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801533

SEDESOL (2009). Programa 70 y mas. Extraído el día 7 de Octubre del 2009. Desde http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801576

SEDESOL (2009). Programa de Empleo Temporal (PET). Extraído el día 7 de Octubre del 2009. Desde http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801578

Scriven, M. (1967) The methodology of Evaluation.. In R. Tyler, R. Gagne, and M.

Vélez Félix (1994). La pobreza en México, causas y políticas para combatirla. Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Midiendo las Capacidades Institucionales de las IAP del Estado de México

Humberto Muñoz Grandé
Roberto Arce Rodríguez
Ma. Teresa Arce Rodríguez

Resumen

El proyecto de investigación se origina mediante la vinculación entre la Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector, A.C. (Tercer Sector) y la Junta de Asistencia Privada del Estado de México (JAPEM) con la expectativa de diseñar programas efectivos para la profesionalización de las Instituciones de Asistencia Privada (IAP) de la entidad. Podemos concretar que a partir de este reto, los móviles inspiradores fueron esencialmente: a) Detectar en qué condiciones están y b) qué necesidades prioritarias manifiestan las IAP del Estado de México para poder contribuir a su profesionalización mediante programas para su fortalecimiento. En otras palabras corroborar que las demandas

prioritarias de capacitación de las IAP en materia de gestión de recursos económicos son la clave para lograr la eficiencia y sustentabilidad de sus acciones sociales. Dar respuesta a estas interrogantes nos ha ocupado para poder describir, justificar, interpretar y compartir las metodologías empleadas y los resultados obtenidos en este proceso de diagnóstico e investigación que contó con la coinversión del Instituto Nacional de Desarrollo Social y que ahora presentamos con interesantes hallazgos que nos acercan a mirar un reflejo de la realidad institucional del Sector Social en México.

Palabras clave

Realidad y necesidades de las IAP

Artículo

En 2009, la Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector (FDTS) y la Junta de Asistencia Privada del Estado de México (JAPEM) iniciaron una alianza estratégica, con la finalidad de obtener datos confiables de las Instituciones de Asistencia Privada (IAP) del Estado de México que permitieran diagnosticar sus condiciones, capacidades y necesidades primordiales, así como diseñar con tales elementos programas de apoyo para su profesionalización y fortalecimiento a través de los servicios que les ofrece la JAPEM. Se consideró que el primer producto de esta investigación derivaría en la elaboración del Programa de Capacitación de la JAPEM, que tendría como característica principal su diseño a partir del diagnóstico de las capacidades institucionales de las IAP de esa entidad y con ello atender más allá de las percepciones, sus necesidades reales. Un objetivo a destacar de este planteamiento fue la gran oportunidad para diseñar un programa de capacitación general y a la vez específico para cada IAP mediante la definición de cursos-talleres a partir de contenidos transversales ordenados de manera secuencial. Un aspecto importante de este proyecto será el contraste de los actuales resultados derivados del diagnóstico de capacidades institucionales contra los resultados que se obtendrán al finalizar el programa de capacitación de un año. Esto permitirá evaluar el impacto inmediato alcanzado por el proyecto en términos de los cambios generados en aspectos relacionados con el fortalecimiento institucional de las IAP del Estado de México; en otras palabras, dilucidar su capacidad para aplicar conocimientos, instrumentos y habilidades aprendidas para su propio desarrollo organizacional a corto plazo, así como la eficacia de la política de fomento de la propia JAPEM y de la metodología planteada por la Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector, A.C. La sinergia de ambas instituciones fue nutrida sustancialmente por el invaluable apoyo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) el cual, a través del Programa de Coinversión Social 2009 financió el 73% de la investigación.

De esta forma, esta investigación evidencia el resultado de los esfuerzos de todos los actores

gubernamentales (JAPEM e INDESOL) y sociales (Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector y las 123 Instituciones de Asistencia Privada diagnosticadas del Estado de México) en beneficio de una de las necesidades más sentidas de las organizaciones de la sociedad civil: el fortalecimiento institucional, que, en perspectiva, es la base para la consolidación del tercer sector como un actor indispensable para el desarrollo social, económico y político de México. Agradecemos la colaboración de todos los involucrados en el proceso de diseño e implementación del proyecto, en especial a los colaboradores de las Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México, quienes aportaron datos para los instrumentos de diagnóstico que dieron vida a estos capítulos. A continuación una semblanza de los actores institucionales que promovieron la investigación:

Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector, A.C. (Tercer Sector)

Es una organización de la sociedad civil constituida en abril de 2007 sin fines de lucro, políticos ni religiosos, que tiene por objetivo incidir en la consolidación e institucionalización de las organizaciones del tercer sector en México mediante dos líneas estratégicas: Investigación y Fortalecimiento institucional. Entre las actividades que la Fundación ha realizado en estos años destaca la participación en la Convocatoria Nacional de Capacitación para Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), emitida por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), en octubre de 2007 como única Coordinación Docente para impartir el Curso-Taller sobre: Marco Legal de las OSC, Elaboración de Proyectos Sociales, Estrategias e Incidencia para el Desarrollo de las OSC en los Estados de Tamaulipas, Oaxaca y Sinaloa. Asimismo, de 2007 a la fecha, a través del Programa de Profesionalización hemos fortalecido las capacidades de dirección y gestión de diversas OSC de siete entidades federativas mediante asesorías y acompañamientos metodológicos en las áreas de: Planeación estratégica Modelos de intervención social, Diagnóstico institucional, Procuración de fondos, Desarrollo de proyectos, Elaboración de manuales de procedimientos y Metodología de redes sociales. En 2009 desarrollamos el proyecto piloto “Consultores Juveniles Financieros para OSC” a través del cual pudimos acercar a los jóvenes universitarios de las licenciaturas de Finanzas, Contabilidad y Administración a las organizaciones de la sociedad civil para asesorarlas en materia financiera. El proyecto contó con la co-inversión del Instituto Mexicano de la Juventud. La asociación ha desarrollado metodologías e instrumentos propios para la evaluación de las principales áreas y aspectos organizacionales. Destacan las relaciones que la Fundación mantiene con otras instituciones de distintos ámbitos: Convenios de Servicio Social con la Universidad Latinoamericana y la Universidad de Negocios ISEC. Miembros de la Red por la Infancia y la Adolescencia (Capítulos DF y Puebla). Miembros del Centro Mexicano para la Filantropía-Cemefi. Miembros de la Red Nacional de Investigadores del Tercer Sector. Vinculación

académica para el programa de profesionalización con la Universidad de Negocios ISEC. Vinculación académica para el programa de profesionalización con la Fundación Adrián Mora Duhart.

Junta de Asistencia Privada del Estado de México (JAPEM)

Para la JAPEM, las personas que viven en situación de extrema pobreza, los niños y ancianos que sufren desamparo y abandono, las miles de mujeres que día a día enfrentan la violencia, la discriminación y menoscabo a su dignidad física y moral, son una realidad ante la cual no podemos cerrar los ojos y mostrar indiferencia. En el Estado de México, se cuenta con personas de corazón generoso y férrea voluntad que combaten la falta de oportunidades desde las trincheras de la educación, la procuración de atención médica, que ofrecen un techo y un hogar a niños y ancianos en situación de abandono, que buscan la superación y el desarrollo de comunidades enteras, a través de la capacitación para el trabajo y la productividad. A esas personas que han institucionalizado sus pasiones a través de la creación de Instituciones de Asistencia Privada (IAP) es a quienes van destinados nuestros esfuerzos de fomento, vigilancia, desarrollo, asesoría y coordinación, para asegurar el eficiente cumplimiento de los propósitos para los que fueron creadas. Con esto en mente, tenemos por objetivo fungir como órgano promotor del desarrollo de la asistencia privada, respaldando y apoyando el trabajo profesional, eficiente y desinteresado de las organizaciones que se constituyan como IAP. Entre los servicios que la JAPEM ofrece destacan: La asesoría en la constitución de IAP. La capacitación permanente y la orientación y canalización de demandas a centros asistenciales.

Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)

Con programas como el de Coinversión Social y la participación de las OSC en ellos, el Instituto promueve acciones que atacan la pobreza y la vulnerabilidad social, para que la población que así lo necesite pueda salir adelante y vivir mejor; además, ayuda a crear, capacitar, profesionalizar y fortalecer a las OSC para que tengan reconocimiento ciudadano y legitimidad social. La misión del INDESOL es vincular, fortalecer y construir alianzas con OSC, gobiernos locales e instituciones académicas para dar sustento a la política social, a través de la coinversión, asesorías, capacitación e investigación que promuevan la participación comunitaria y la corresponsabilidad ciudadana para el desarrollo integral y equitativo de la sociedad mexicana. De esta forma, pretendemos ser una institución que promueva, desarrolle y consolide alianzas entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Locales (estatales y municipales), así como con la sociedad civil organizada y que genere conocimientos útiles para la construcción de políticas públicas que permitan superar la pobreza y fortalecer el desarrollo integral de la sociedad.

Planteamiento de la propuesta

El acercamiento de la Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector con la Junta de Asistencia Privada del Estado de México (JAPEM) se dio inicialmente como una vinculación que pretendía exponer una currícula de temarios de capacitación para ser impartidos a las Instituciones de Asistencia Privada (IAP) como propuesta de profesionalización complementaria a los cursos que la JAPEM habría diseñado como parte de su programa anual; sin embargo, al presentar los temarios y sugerencias que la Fundación ha conformado en su trayectoria –planificación, administración, metodología social y sustentabilidad–, se explicó que contaba con una metodología de diagnóstico a través de la cual las instituciones podrían realizar una autoexploración de sus capacidades internas, así como de su incidencia, resultados e impacto, lo que permitiría detectar su estado de desarrollo organizacional y tomarlo como punto de partida para considerar las opciones de capacitación a mediano plazo fundamentadas en este parámetro. El interés sobre este recurso metodológico despertó la iniciativa de identificar de manera general en qué condiciones se encontraba cada una de las instituciones suscritas a la JAPEM para detectar las necesidades primordiales de cada institución para mejorar o lograr su fortalecimiento. Por lo tanto, el reto consistía en ir más allá del planteamiento de un programa de capacitación diseñado desde el escritorio y bajo la percepción de los coordinadores.

Definición de la metodología Una vez determinada la línea de seguimiento para conformar un programa de capacitación para las IAP del Estado de México a través de la JAPEM, la Fundación propuso acondicionar sus instrumentos de diagnóstico de capacidades como medio para detectar condiciones, prioridades y necesidades. En ese tiempo se contaba con el diseño de un curso-taller para habilitar a las instituciones a realizar una autoexploración de cuatro aspectos básicos de las gestiones y resultados del ámbito organizacional en instituciones sociales, que asimismo empleaba un instrumento con valoraciones medibles que derivaban gráficas que permitían observar e interpretar fortalezas y debilidades de cada organización. Cabe mencionar que este instrumento había sido construido bajo la inspiración de otros modelos analizados, se había sujetado a la prueba de aplicación en diversos ámbitos institucionales a lo largo del país en por lo menos 20 estados de la República, con un estimado de 600 instituciones sociales; sin embargo, para este propósito dichos materiales se rediseñaron para mejorar su estructura, redacción y sistematización; incluso se diseñó un formato adicional para obtener información numérica que aproximara a cuantificar aspectos financieros, de recursos humanos, cobertura, área de atención prioritaria, tipo de fuentes de financiamiento y beneficiarios. Nos encontrábamos así ante el desafío de obtener información que aportara elementos emergentes y necesarios para el diseño de una propuesta de capacitación que por una parte respondiera a la demanda

temática de las IAP, pero que además se basara en indicadores cuantificables de las áreas y aspectos que debiera comprender la propuesta. Los instrumentos nos respondían qué detectar de cada institución; es decir, contenidos a través de indicadores que abarcaran integralmente las gestiones y resultados institucionales. Posteriormente se definió cómo realizar la aplicación de los instrumentos de manera que redujeran en lo posible la subjetividad que implica responder a valoraciones, juicios, criterios y percepciones. Por lo tanto, se propuso estandarizar dicha aplicación por medio de la convocatoria a talleres.

Diseño de los instrumentos

Se tenía un instrumento base para realizar la exploración de capacidades institucionales mediante indicadores con los que se pudieran estimar gestiones y resultados, agrupados en aspectos que representan cuatro áreas de exploración: Planificación institucional; Administración; Metodología social y Sustentabilidad. Asimismo, se revisaron los aspectos que conformarían cada área a explorar y se concretaron 12 aspectos agrupados de manera correspondiente a una área: Para cada uno de los aspectos se ajustó la redacción y número de indicadores, de los cuales resultaron 91cada uno convertidos a pregunta que cumpliera con ciertas características metodológicas: que incluyesen un "sujeto", que tuvieran un "atributo", que se pudieran clasificar por "tipo" de contenido (por indicación o descripción); que concretara sólo la medición de una "valoración única" y que correspondiera a alguna de las opciones de respuesta que en el formato se presentan como escala por:

Apreciación (nada, poco, regular, bien o excelente).

Cuantificación (0, 1, 2, 3 ó 4).

Adjetivación (muy mal, mal, regular, buena o excelente).

Determinación (no, regular o sí)

Cualquiera que fuera la respuesta en el formato se concretaba en una de cinco (1/5) opciones que, si bien son subjetivas, permiten la medición del indicador-pregunta que se captura en una hoja electrónica a través de su posición numérica para los cálculos y graficaciones automatizadas. Cada indicador requiere una respuesta obligada, y si además es un caso pertinente, el formato contiene la opción de agregar alguna nota u observación, como: "no aplica", "está en proceso", "no se sabe con precisión", etcétera. Finalmente, el formato prescribe los datos de identificación sobre la institución y las personas representantes de ella que respondieron. Los 12 aspectos diagnosticados son: Plan estratégico, Estructura, Administración, Recursos Humanos, Desempeño institucional, Legal, Fiscal, Beneficiarios, Metodología social, Procuración, Relaciones y Comunicación.

Diseño, convocatoria y logística de los talleres de aplicación de los instrumentos de diagnóstico

Una alternativa para contestar los instrumentos de diagnóstico por parte de las IAP fue realizar el envío impreso o en modalidad electrónica para que a juicio de los respondedores los llenaran y volvieran a enviar a los coordinadores del proyecto; sin embargo, esto no representaba la confiabilidad y se alejaba de la estandarización de criterios; además, implicaba un gran esfuerzo por recolectar la información requerida. Por lo tanto, se determinó convocar a representantes de las instituciones para acudir presencialmente a sesiones de aplicación mediante las cuales se pudiera asegurar que la inducción, las instrucciones y criterios para su llenado hubiera sido la misma para todos los participantes. Para estos talleres se utilizó la presentación del curso teórico-práctico en el que se expuso un temario sencillo que pudiera brindar un contexto sobre el empleo de metodologías de diagnóstico. Los subtemas que condujeron a la aplicación de instrumentos y su revisión comprendieron el siguiente objetivo y temática: **Objetivo del taller:** Aplicar un método sencillo y eficiente de diagnóstico para detectar las capacidades y condiciones institucionales a través de la exploración de diferentes aspectos e indicadores en las áreas de: planificación institucional, administración, metodología social y sustentabilidad de las IAP con el propósito de que sirva para la toma de decisiones y su mejora continua, así como para el diseño del Programa de Capacitación 2009-2010 que ofrecería la JAPEM. El taller fue dirigido a colaboradores de IAP del Estado de México, que bien podrían ser consejeros, patronos, directivos, empleados, promotores, procuradores, becarios, prestadores de servicio social o voluntarios. La regla condicional para los asistentes fue que debían participar por lo menos dos personas: una de nivel patronato y otra como colaborador operativo o administrativo de cada IAP. **Temática:** Definiciones básicas, justificación para el diagnóstico. Metodologías para realizar un diagnóstico organizacional. Esquema organizacional (estructura de una OSC). – Áreas y aspectos – Indicadores y preguntas; Aplicación de instrumentos. – Llenado grupal Interpretación y uso de los resultados del diagnóstico. Conclusiones del taller, intercambio de experiencias y cierre. Con lo anterior, se esperaba que además de la aplicación de instrumentos, los participantes se involucraran en un breve proceso de aprendizaje y reflexión al efectuar un análisis de situación interna e integral de sus instituciones, de tal manera que los equipos operativos en apoyo al proyecto se dieran a la tarea de realizar a la brevedad las invitaciones correspondientes a las 174 IAP registradas hasta ese momento por la JAPEM, al tiempo de explicar los beneficios que esto implicaría como parte de los servicios y compromisos que esperarían de las instancias convocantes. Se programaron 9 talleres a realizarse en las instalaciones de la JAPEM con la asistencia de aproximadamente 40 personas representantes de 20 IAP en cada taller. Las sesiones se programaron para una duración máxima de cuatro horas.

Captura y procesamiento de datos

El proceso de captura debía ser algo simple y sistemático para facilitar y agilizar su vaciado en los archivos de cálculo y graficación electrónica, debido a que las repuestas directas se plasmarían en formato impresos. De esta manera, después de su captura, los resultados individuales serían vertidos también en una base de datos general, manejada por diferentes formas de distribución para obtener los cálculos estadísticos del total de las IAP. Los resultados generales en esta primera fase de procesamiento se concretarían en tablas y matrices que mostraran sumatorias, promedios, valoraciones máximas y mínimas de los indicadores, aspectos y áreas comprendidas en el instrumento base. Por su parte, la información del instrumento complementario se procesaría sistemáticamente y por separado para poder contrastar algunas percepciones de lo que los colaboradores de las IAP consideran como necesidades prioritarias en temas para su capacitación frente a los resultados estimados en pares de participantes por las respuestas dadas en el instrumento base.

Notificación de resultados El procesamiento electrónico de la información proporcionada en el instrumento base generaría para cada IAP una serie de 14 gráficas de sus resultados por área, por aspectos asociados y de manera independiente para cada uno de los 12 aspectos del instrumento, de tal forma que se contara con comentarios pre-elaborados por rangos de valoración que se utilizaran en cada conjunto de indicadores para los cuales se consideraría un comentario y sus respectivas sugerencias en los aspectos que se obtuvieran estimaciones por debajo de la media; es decir, identificar en la escala de 0 a 4 el valor medio, ya fuera ≤ 2 para ser advertidos como puntos de implementación o mejora. Todo lo anterior conformaría un expediente electrónico con los puntajes, sumatorias, promedios, valores máximos y mínimos que se archivarían y serían enviados a cada IAP para su interpretación y usos favorables. Este envío se realizaría por el equipo de apoyo operativo de la JAPEM para destinarse y enviarse por vía electrónica a cada institución.

Propuesta para el Programa de Capacitación de la JAPEM

Respecto a los resultados individuales y globales, se requeriría un procesamiento de la información que permitiera generar la propuesta del programa de capacitación en correspondencia a las demandas temáticas de los representantes de las instituciones, tal como lo hubiesen plasmado en el formato complementario de sus propias ponderaciones directas, pero que asimismo correspondiera a las necesidades reales detectadas por la interpretación global de estudio diagnóstico obtenido de forma más precisa por el instrumento base; y no sólo esto, sino que además ofreciera un espectro de respuesta individualizado para cada IAP. Hasta esta parte el propósito consistiría en obtener los aspectos prioritarios para conformar el programa con módulos y subtemas. Con ello se buscaría en primera

instancia hacer una distribución de acuerdo con las necesidades de cada IAP y así conformar una pre calendarización, trabajar los equipos operativos de la Fundación y la JAPEM en conjunto para intercambiar expectativas, experiencias, procedimientos y acuerdos para armonizar todos los elementos y consideraciones sobre el diseño del programa de capacitación.

Procesamiento para el análisis estadístico

Aún con lo antes descrito, el proceso de investigación y sistematización del proyecto requería elevar la calidad interpretativa de los resultados a un nivel de mayor sofisticación, con un enfoque científico que aportara un espectro más profesional de lo obtenido no sólo como una manifestación de la realidad de las IAP en el Estado de México, sino que además fundamentara una realidad institucional que es reflejo de la condición nacional. Por lo tanto, gracias a los apoyos sumados se contribuiría para lograr este objetivo y disponer de los recursos elementales para sumar la óptica, herramientas, conocimientos, experiencia y habilidades de profesionales expertos que no sólo elevaran, sino que además sometieran a prueba y aportaran motivaciones, enmiendas y desafíos de la metodología, técnicas e instrumentos empleados como algo innovador y útil. Lo derivado por el estudio en la segunda fase de procesamiento se da a conocer a detalle en los apartados de “interpretación”, “resultados” y “conclusiones”.

Análisis estadístico de la investigación

El presente estudio tiene como propósito contribuir al diagnóstico sobre las capacidades de las Instituciones de Asistencia Privada (IAP) en el Estado de México, a partir del análisis estadístico de los resultados obtenidos mediante el instrumento-encuesta aplicado a 123 instituciones. Del diagnóstico inicial se detectaron las deficiencias manifestadas por las IAP en sus capacidades institucionales respecto al ideal, lo cual permitió detectar áreas de oportunidad para la mejora de los puntajes obtenidos en los diversos indicadores, aspectos y áreas de la encuesta; sin embargo, los datos obtenidos permiten ir más allá de dicho diagnóstico inicial. Los registros reportados hacen posible generar información útil para el diseño de una política eficaz de fortalecimiento de dichas capacidades institucionales. Esto a partir de analizar la estructura de la información para determinar su confiabilidad y consistencia interna, de identificar factores subyacentes a los aspectos y áreas de diseño, de conocer cuáles son los aspectos y factores con mayor participación en el logro de mejores capacidades institucionales, si existe o no un orden de prioridad para atender dichas necesidades; y finalmente, si existen elementos subyacentes a los indicadores diseñados que deban tomarse en consideración para fortalecer a las IAP. Este trabajo responde a interrogantes básicas sobre la pertinencia, estructura e implicaciones de la información captada a partir del análisis estadístico de la información disponible. Este apartado estadístico se divide en tres subcapítulos: El primero analiza la consistencia interna y

confiabilidad del instrumento aplicado, presentando los resultados de modelos y pruebas estándar en la materia. El segundo capítulo proporciona los resultados del análisis factorial a los indicadores sobre capacidades institucionales disponibles, enfatizando en las dimensiones o factores con 30 subyacentes que enriquecen la interpretación y recomendaciones para el fortalecimiento institucional de las IAP. Otro capítulo explora las determinantes institucionales del desempeño de las IAP, con base en el análisis de regresión de variables *proxy* seleccionadas como factores de éxito.

Consistencia interna y confiabilidad

La consistencia del instrumento se analiza a partir de dos elementos: la consistencia interna de los aspectos y áreas; y la confiabilidad de las escalas con las que se calificó. Un instrumento es robusto si los resultados arrojados por indicadores pertenecientes a un mismo aspecto o área son consistentes, y la escala con que se lleva a cabo la graduación en dichas variables es confiable.

Consistencia La consistencia del instrumento se evalúa a partir de la observación de correlaciones pares. La correlación es la medida estándar para determinar el grado de asociación en el comportamiento de dos o más variables. Asimismo, indica la fuerza y dirección de una relación lineal entre dos variables aleatorias. Se considera que dos variables cuantitativas están correlacionadas cuando los valores de una de ellas varían sistemáticamente respecto a los valores homónimos de la otra: si tenemos dos variables (A y B), existe correlación si al aumentar los valores de A lo hacen también los de B y viceversa. La correlación entre dos variables no implica por sí misma ninguna relación de causalidad Existen diversas medidas de correlación, aplicables fundamentalmente de acuerdo con la naturaleza de la escala en que se encuentran los datos. Para el tipo de variables capturadas en la encuesta, pueden emplearse los índices de correlación de *Pearson* o *Spearman*. Para todas las relaciones pares entre los indicadores de la encuesta, así como sus niveles de significancia, se obtuvieron los estadísticos de ambos. Los coeficientes de correlación analizados se describen a continuación.

Coeficiente de correlación de Spearman (ρ) Coeficiente de correlación momento-producto adecuado para datos ordinales. Es equivalente a ordenar las observaciones y calcular la r de Pearson. Tiene en cuenta tanto la cantidad de discordancia entre pares de rangos como el grado de discordancia.

Coeficiente de correlación de Pearson (r) El coeficiente de correlación de Pearson (r) es un índice que mide la magnitud de la relación lineal entre dos variables cuantitativas, así como el sentido, positivo o negativo, de dicha relación. Indica en qué grado dos variables X y Y fluctúan simultáneamente; es decir, cuánto aumenta X al aumentar Y (correlación positiva) o cuánto aumenta X al disminuir Y (correlación negativa). A diferencia de la regresión lineal, el coeficiente de correlación no presupone

dependencia de una variable respecto a la otra; X y Y se sitúan a un mismo nivel. Asimismo, la existencia de correlación lineal entre dos variables no implica necesariamente una relación causal entre ellas, sino que se limita a explicar su covariación. El coeficiente de correlación de Pearson es adimensional, puede tomar cualquier valor desde +1 hasta ¬1, ambos extremos, r = +1 y r = ¬1, denotan una correlación lineal perfecta, positiva y negativa, respectivamente. Un coeficiente r = 0 indica en cambio una ausencia absoluta de correlación lineal. Cabe insistir en que el coeficiente r de Pearson sólo mide la correlación lineal, por lo que no es útil para evaluar otro tipo de correlaciones. Supongamos que la relación entre las variables X y Y es curvilínea. A pesar de que ambas variables estén íntimamente relacionadas (existe una relación parabólica casi perfecta), al no cumplirse la condición de linealidad, el valor de r obtenido es pequeño. El coeficiente r calculado en una determinada muestra es una estimación del coeficiente de correlación en la población origen de la muestra. La aplicación de una prueba estadística permite comprobar si la correlación observada en la muestra es estadísticamente significativa (existe también en la población), o si por el contrario, puede ser debida al azar. Si el valor p resultante es inferior al nivel de significación establecido ($p< 0.05$), concluiremos, con un riesgo p de equivocarnos, que r es distinto de 0 en la población. El valor de p depende del grado de correlación entre ambas variables y del tamaño de la muestra. Por lo tanto, debe distinguirse la significación estadística de r de su magnitud. De hecho, una correlación débil (r próximo a 0) puede ser significativa ¬cuando la muestra es muy grande; y al contrario, un valor de r muy elevado puede no ser estadísticamente significativo cuando la muestra es pequeña. Una condición crítica para la aplicación del coeficiente de correlación lineal de *Pearson* es la distribución normal de ambas variables. El incumplimiento de esta condición puede dar lugar a diversos errores. Un solo punto extremo ¬difícilmente compatible con una distribución normal¬ afecta de forma importante el valor del coeficiente r, obteniéndose una correlación falsamente elevada. En dicha figura, la correlación para el conjunto de los puntos es de 0.989, mientras que, si eliminamos el punto del cuadrante superior derecho, r disminuye de forma notable ($r= 0.216$): En cada uno de los grupos de puntos, el coeficiente de correlación es negativo. En el conjunto de los datos, que no se distribuyen normalmente, r resulta positivo. Aunque es frecuente proceder al cálculo de r, e incluso al estudio de su significancia estadística, sin haber realizado una representación gráfica previa, el diagrama de dispersión de los puntos constituye sin duda un método sencillo y efectivo para detectar situaciones similares a las citadas. Una gran cantidad de los errores en la aplicación del coeficiente de correlación de *Pearson* pueden evitarse mediante la simple interpretación visual del diagrama de dispersión.

RESULTADOS

Resultados a nivel de áreas

En general, existe una fuerte asociación entre los componentes de las áreas de Administración y Metodología Social, sugiriendo que su posible mejora va de la mano (75% de asociación entre ambos scores), de manera paralela tiene un nivel de asociación de 86% con el score total. A este le sigue el de Administración con Planificación Institucional con un nivel de asociación de 85% con el score total.

Resultados a nivel de aspectos

El aspecto de Desempeño, en el área de Administración, está altamente correlacionado con los puntajes obtenidos en las otras tres áreas: Planificación, Metodología y Sustentabilidad. Esto sugiere que una mejora en el aspecto Administración tendría efectos benéficos mayores en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, curiosamente, más todavía que aspectos legales y financieros. Adicionalmente, este aspecto presenta correlaciones altas con cinco de los siete aspectos que no corresponden a su área; es decir, tienen el mayor grado de asociación con el conjunto de indicadores. El aspecto que sigue en importancia por su alta correlación con el resto de las capacidades institucionales es Metodología. Por el contrario, el aspecto de menor impacto o relación con el score de capacidades es el de Relaciones, en el área de Sustentabilidad. Esto se explica principalmente por la carencia generalizada de convenios o redes de colaboración, que determinan una muy baja variabilidad en el indicador. Sin demeritar su potencial para la mejora de las IAP, sí es posible afirmar que estos convenios, apoyos y redes, juegan un papel marginal en la determinación de las capacidades institucionales de las IAP.

Alfa de *Cronbach*

Es el estadístico más usual para medir la confiabilidad o consistencia interna, que se basa en la correlación promedio inter-elementos; es decir, en las correlaciones pares de los indicadores que conforman una escala. Los valores del Alfa de *Cronbach* se ubican entre 0 y 1, en el que 1 representaría correspondencia perfecta entre todas las variables de la escala, mientras que 0 indica la ausencia de relación entre estas. Por lo tanto, arroja una medida directa del grado de fiabilidad, donde valores cercanos a 1 indican que la encuesta es más confiable. Una regla generalmente aceptada para la interpretación del Alfa de *Cronbach* es que, valores menores a 0.6 representan una fiabilidad baja o poco aceptable; de 0.6 a 0.7 indican una fiabilidad aceptable; y de 0.8 o más, indican una buena fiabilidad. Es importante hacer notar, sin embargo, que niveles de 0.95 o mayores no son necesariamente deseables, dado que ello muestra que los indicadores que conforman la escala son completamente redundantes, en tanto que no aportan información nueva. El objetivo en el diseño de

toda encuesta confiable es que las puntuaciones de indicadores relacionados sean similares; esto es, coherentes entre sí, pero que cada uno contribuya algo de información que le sea única.

Resultados

Las escalas presentan niveles de confiabilidad aceptables. Existe evidencia estadística que permite afirmar que los indicadores y aspectos evaluados en la encuesta miden lo que dicen medir, discriminan entre sujetos y son consistentes a lo largo de la muestra. Los niveles de confiabilidad son de entre 80 y 90%, con un 95% de confianza estadística. A continuación se presenta un resumen de los resultados obtenidos en los estadísticos de confiabilidad por cada uno de los 12 aspectos de la encuesta, que para facilidad se agrupan por área.

Análisis de factores

El análisis factorial permite identificar variables subyacentes (o factores), que explican la configuración de relaciones entre un conjunto de variables observadas. De esta manera, el análisis factorial de un conjunto de datos significa determinar un número reducido de factores que "resuman" el comportamiento de las variables originales, a partir de las correlaciones entre éstas. Un factor es una variable que une o sintetiza el comportamiento de un subconjunto de variables significativamente correlacionadas entre sí; en otras palabras, se denomina factor a un vector de regresión que representa el comportamiento o variación conjunta de un subgrupo de variables. Así, cada una de las variables que conforman un factor aporta de manera distinta a su comportamiento. El grado de aportación de cada variable al factor que corresponda se le conoce como "*loading*" o carga; a mayor la carga, mayor será la importancia relativa de esa variable en el valor total del factor, en relación con el resto de las variables que lo conforman. En consecuencia, el análisis factorial nos permitió responder a diversas preguntas: ¿Cuáles son los componentes o factores que representan mejor a las variables del estudio? ¿Cuántos factores existen en la estructura de los datos? ¿Qué representan estos factores? ¿Cuáles son los indicadores o variables que más aportan a cada uno de los factores?

Extracción de factores

Para encontrar factores comunes es necesario que existan altas correlaciones. Para formar un factor, las variables deben presentar, al menos, alguna relación fuerte con otra. Las variables aisladas del resto constituirán los factores aislados. Es por ello que el análisis factorial suele utilizarse en la reducción de los datos para identificar un pequeño número de factores que explique la mayoría de la varianza observada en un número mayor de variables manifiestas. También puede utilizarse para generar hipótesis relacionadas con los mecanismos causales o para inspeccionar las variables para análisis subsiguientes (por ejemplo, para identificar la colinealidad antes de realizar un análisis de regresión

lineal). La extracción de factores comunes supone una serie de pasos, entre los que se encuentran: **Determinación del método de cálculo.** Para el análisis que nos ocupa se empleó el método factorial por componentes principales. Este análisis explora toda la varianza de cada variable: la común al resto, la específica y la debida a errores de observación. **Identificación del número de factores** que son necesarios y pertinentes para captar la mayor cantidad de información posible de los datos originales. Esto se hace básicamente considerando los autovalores o raíces latentes proporcionados por el método factorial, el porcentaje de la varianza original explicada y el contraste en la comunalidad acumulada considerando cada variable añadida.

Rotación de la matriz de cargas o de componentes que tiene como finalidad eliminar ambigüedades en la conformación de los factores, maximizando la varianza explicada. El mecanismo de rotación empleada para este análisis fue el varimax, que es el empleado con mayor frecuencia.

Resultados El análisis se realizó al mayor nivel de detalle posible; esto es, **a nivel de indicadores**. De los 91 indicadores disponibles, se emplearon 87 en el análisis, debido a la decisión de tener por separado aquellos factores directamente relacionados con el desempeño o de éxito de las IAP, más que con sus capacidades endógenas. Estas variables son empleadas con mayor utilidad en el análisis de factores de éxito que veremos más adelante. Se determinó la existencia de **21 factores subyacentes, que explican el 78% de la varianza total** de los 87 indicadores incluidos. Los factores se presentan en orden de importancia de acuerdo con la varianza total explicada por cada uno. El primer factor representa el 36% de la varianza total del universo de indicadores; el segundo, el 23%; y así sucesivamente. Los 21 factores se detallan por separado, identificando en cada uno los indicadores que tienen una mayor aportación o "*loading*". Al respecto son pertinentes algunas consideraciones: Los indicadores están ordenados por importancia, de mayor a menor carga o *loading*. El indicador con mayor aportación está sombreado en gris. El factor se define por los elementos que sean comunes o compartidos entre los indicadores que conforman cada factor. Aquellos indicadores con mayores *loadings* son por lo general los que definen qué representa cada factor. Como medida general se toman aquellos indicadores con *loadings* mayores. Las tablas muestran los indicadores con *loadings* mayores a 0.30.

Factor 1. Metodología social **El factor que individualmente explica la mayor parte de la varianza es aquel que captura las capacidades institucionales relacionadas con las metodologías, modelos de intervención y evaluación de las acciones de la IAP.** La amplitud del factor en términos del número de indicadores que integra, permite identificar un segundo subgrupo relacionado con estrategias de sustentabilidad y comunicación. Esto implica que existe una fuerte correlación entre las

metodologías y modelos de intervención social y las estrategias de sustentabilidad y comunicación, al grado de conformar el factor único más importante de todo el conjunto de indicadores sobre capacidades institucionales de las IAP en el Estado de México.

Factor 2. Administración financiera y fiscal El segundo factor más importante aglutina capacidades institucionales relativas a la administración de las finanzas de las IAP, su declaración al fisco y la transparencia en el manejo de los recursos.

Factor 3. Estructura y organización interna Este factor está integrado por indicadores relacionados con el uso de mecanismos de toma de decisiones e instrumentos de organización clara, que otorgan estructura y certidumbre en la operación de las IAP.

Factor 4. Legalidad, información y sistematización En este caso, la integración de temas relacionados con la definición de los programas y servicios institucionales, así como la definición de facultades del patronato y el establecimiento de códigos de ética, representa la relación adecuada de contenidos medulares que apunten a la capacitación de IAP en términos de este factor.

Factor 5. Instrumentos de planeación, ejecución y evaluación Observamos que este factor está determinado principalmente por aquellos aspectos relativos a la organización interna de las IAP, destacando los elementos del plan estratégico, su plan de acción y sus mecanismos de evaluación.

Factor 6. Relaciones interinstitucionales y comunicación Este factor sugiere una fuerte asociación entre la existencia de relaciones interinstitucionales sólidas y la capacidad de las IAP para incrementar su patrimonio atrayendo recursos.

Factor 7. Planeación estratégica En este caso, la planeación estratégica tuvo una correlación muy directa con el planteamiento de los indicadores diseñados originalmente (visión, misión, objetivos y valores); sin embargo, el proceso reveló que la definición de contenidos orientados a las facultades y responsabilidades del director de la organización es un elemento indispensable para este módulo de capacitación.

Factor 8. Desarrollo y motivación del personal En este factor, los aspectos relacionados con colaboradores y desempeño representan el rol más importante, teniendo como principales contenidos los relativos a la capacidad profesional, oportunidades de mejora, capacitación, reglamentos de trabajo, código de ética y, evidentemente, la evaluación del desempeño.

Factor 9. Correspondencia de necesidades reales con beneficiarios Los datos nos revelan que las áreas de metodología social y administración están correlacionadas en el tema de capacitación de los colaboradores para un adecuado diagnóstico de la causa institucional, así como del perfil de los beneficiarios y de la sistematización de sus expedientes.

Factor 10. Estrategias de sustentabilidad En las estrategias de sustentabilidad, seis de los siete indicadores están correlacionados. El único indicador con un coeficiente de correlación baja está representado por la elaboración de proyectos productivos que, de acuerdo con el procesamiento estadístico, muestra un comportamiento independiente de todos los demás indicadores.

Factor 11. Acceso a colaboradores externos y voluntariado Los principales contenidos de este factor se orientan a la definición de funciones, puestos y responsabilidades de los colaboradores externos, definidos a partir de programas de voluntariado y la definición de metas específicas, así como de la evaluación que se haga de este tipo de colaboradores.

Factor 12. Confianza en el uso adecuado de recursos Este factor está relacionado con la claridad del acta constitutiva, la capacidad de trabajo en equipo y la transparencia en la consecución, asignación, control y rendición de cuentas de esos recursos.

Factor 13. Promoción y entorno competitivo En este factor son indispensables los contenidos de diagnóstico del entorno, los mecanismos de comunicación interna y externa, la existencia de reglamentos de trabajo, el uso estratégico de la información, así como la evaluación de los resultados.

Factor 14. Membresías y convenios La pertenencia a redes sociales, la firma de convenios, la definición de políticas y el desarrollo de estrategias de relaciones públicas son los principales contenidos para este factor.

Factor 15. Calidad de colaboradores internos Los aspectos de este factor son los colaboradores y metodología; en este último resalta la capacidad de innovación de los colaboradores.

Factor 16. Becarios Los subtemas están relacionados con la definición de un programa específico, así como con los sistemas de incentivos y la recepción de información de uso estratégico por parte de actores del entorno, así como por la evaluación de los colaboradores en general.

Factor 17. Participación de beneficiarios El único indicador de este aspecto es el desarrollo de contenidos orientados al diseño de mecanismos de participación en los procesos de la institución a nivel de diseño, implementación, control y evaluación de los programas y servicios.

Factor 18. Proyectos productivos Como se mencionó, el caso de proyectos productivos se mueve de manera independiente de los demás indicadores, lo que sugiere el diseño de contenidos propios del tema.

Factor 19. Organismos internacionales Observamos en este factor que los contenidos de diseño de estrategias de vinculación con organismos internacionales, así como la elaboración de políticas de imagen institucional, son importantes en este rubro.

Factor 20. Información y comunicación interna Este factor está determinado por la capacidad de

contar con bases de datos y mecanismos claros de comunicación interna, así como la definición de un plan operativo anual y el trabajo en equipo.

Factor 21. Asamblea anual Al igual que el factor de proyectos productivos, la realización de asambleas anuales no tiene necesariamente una vinculación directa con los demás indicadores; sin embargo, esto no significa que carezca de importancia en otros ámbitos.

Indicadores de impacto transversal

Como se observa en las tablas del apartado anterior, un indicador puede formar parte de dos o más factores. Por lo tanto, se les considera como indicadores de impacto transversal o puente, ya que enlazan el comportamiento de dos o más factores. Por su naturaleza transversal, los *loadings* de estos indicadores tienden a ser bajos, por lo que difícilmente se constituyen en indicadores insignia de algún factor; sin embargo, no por ello son de menor importancia, ya que indican la conexión entre factores que en apariencia pudieran ser independientes entre sí. Es por esto posible que el estudio de indicadores puente pueda constituir un objeto de estudio complementario para entender la naturaleza conjunta del fenómeno bajo estudio. A continuación se muestran los principales indicadores transversales y sus *loadings* en cada uno de los 21 factores extraídos.

Interpretación Con la información disponible, es posible expresar algunas observaciones sobre la estructura de los datos: **El área de Metodología Social, en particular en el aspecto de Metodología, es el aspecto insignia de las capacidades institucionales de las IAP, al constituir el conjunto de indicadores que capturan la mayor parte de la varianza total del conjunto de datos analizados.** Se observa en general que los indicadores agrupados por factor corresponden a los establecidos en el diseño de la encuesta. Lo anterior porque la mayoría de los factores están en efecto conformados por indicadores pertenecientes a un mismo aspecto. Esto representa una estructura adecuada de diseño en el instrumento de captura, ya que los factores encontrados corresponden en la mayoría de los casos a la agrupación de indicadores por aspectos establecida originalmente. Esto respalda la **solidez del instrumento aplicado** debido a que indica que las variables pertenecientes a un mismo aspecto están fuertemente asociadas en su comportamiento. Entre los aspectos con una mayor consistencia estadística en la representación de un factor común destacan: Metodología social _ Metodología Planificación Institucional _ Estructura Administración _ Desempeño Sustentabilidad _ Relaciones Sustentabilidad _ Sustentabilidad. Sin embargo, existen otros aspectos cuyos resultados no muestran la misma consistencia; es decir, existen aspectos cuyos indicadores no representan un solo factor subyacente, difiriendo así del espíritu del diseño que originalmente se había pensado. Para algunos de estos aspectos, sus indicadores conforman un comportamiento estadístico de dos o más factores

independientes, en vez de uno solo, como se suponía. Tal es el caso, por ejemplo, del aspecto denominado *Plan Estratégico*, cuyos indicadores se comportan como dos bloques en vez de uno solo. El primer bloque de indicadores lo conforman la misión, visión, objetivos y principios; el segundo se conforma por los indicadores de estrategias, plan y evaluación. Un caso similar reporta el aspecto denominado *Colaboradores*, cuyos indicadores se comportan formando tres binomios separados entre sí.

El primero corresponde a los indicadores de *Becarios y Servicio Social*; el segundo se integra por *Voluntarios y Colaboradores Externos*; y el tercero por los indicadores de *Sueldos y Empleados*. En el extremo, existen aspectos cuyos indicadores están débilmente asociados en su comportamiento. Esto supone que no existe evidencia estadística para suponer que, en efecto, constituyen una misma dimensión o factor. Por el contrario, el comportamiento de sus indicadores sugiere factores independientes entre sí. Entre los aspectos cuyos indicadores están más dispersos entre distintos factores se encuentran: Administración _ Legal Sustentabilidad _ Comunicación Metodología social _ Beneficiarios. Existen grupos de variables con altos niveles de asociación entre aspectos que pudieran suponer relaciones de causalidad; por ejemplo, los indicadores del aspecto *Desempeño* están fuertemente relacionados con los aspectos de *Metodología, Estructura* y *Plan Estratégico*. Esto hacer suponer que **las IAP con mejor desempeño son aquellas que han desarrollado el uso de metodologías y herramientas de planificación institucional**. En términos de la política de capacitación, esto brinda información útil; por ejemplo, sería posible determinar que tendrá una mayor efectividad capacitar en el uso de metodologías a aquellas que ya conocen el uso de herramientas de planificación institucional; o bien, que la capacitación de metodologías y herramientas debe darse de manera simultánea para maximizar sus posibilidades reales de implementación. Existen indicadores que aportan una parte significativa de la variación en dos o más factores. En términos de intervención a través de cursos o apoyos, estas variables pueden ser importantes, ya que su fomento permite generar efectos positivos de mejora en más de un área. **Entre las variables que potencialmente pueden generar efectos positivos en más de un factor están los indicadores financieros y presupuestarios como el flujo de recursos, el patrimonio, contar con un presupuesto anual, así como las fuentes de financiamiento, están relacionadas tanto con la planeación y operación de las IAP, como con su capacidad para establecer convenios y membresías.** El análisis de factores permite encontrar asociaciones inesperadas entre los indicadores. El análisis del instrumento de diagnóstico muestra algunas relaciones no previstas entre indicadores pertenecientes a aspectos y áreas distintas; por ejemplo, el indicador *Transparencia* está estrechamente relacionado con el comportamiento de los

indicadores de administración fiscal (Factor 2) más que con los indicadores del aspecto donde se encontraba originalmente. Asimismo, el indicador *Compromiso del Órgano de Gobierno* está fuertemente asociado con los indicadores de *Plan Estratégico* y no a los del aspecto *Colaboradores*, que es en donde se situó en el diseño original. Existen indicadores que van solos. Su comportamiento parece seguir una lógica independiente, escasamente vinculada con el resto de las capacidades institucionales. Los principales casos de indicadores cuya varianza los sitúa como factores separados del resto son: Factor 17: Metodología Social _ Beneficiarios _ Participación. Factor 18: Sustentabilidad _ Sustentabilidad _ Proyectos productivos Factor 21: Administración _ Legal _ Asamblea anual. De acuerdo con lo anterior, es posible reducir la información de la encuesta en 21 factores, definidos con base en el comportamiento de las variables. De hecho, 78% de la varianza total en los indicadores de la encuesta son capturados por dichos factores, que reflejan en buena medida los 12 aspectos predefinidos en el diseño del instrumento; sin embargo, difieren respecto al grado de asociación de las variables.

Factores de éxito: análisis de sensibilidad

El análisis de sensibilidad busca determinar la importancia de las distintas capacidades institucionales para el logro de un mejor desempeño de las IAP. Se conoce como sensibilidad debido a que se calcula qué tan sensible es el resultado en una variable dependiente a los cambios experimentados por un conjunto de indicadores independientes o "explicativos". De esta manera, se busca determinar cuál es el rol que juega un conjunto de variables en el comportamiento de la variable dependiente u objetivo. El análisis que se presenta evalúa la sensibilidad de variables identificadas como de éxito para las IAP a cambios en los factores extraídos en el capítulo anterior, cada uno representativo de distintas capacidades institucionales. En otras palabras, en este capítulo se aprovecha la reducción de la información del conjunto de indicadores de la encuesta en 21 factores para determinar qué tanto explican el buen o mal desempeño de las IAP. Esto nos ayuda a contestar diversas preguntas: ¿Qué capacidades institucionales son relevantes para el desempeño de las IAP? ¿Cuáles de esas capacidades son más importantes? ¿Qué tanto varía el nivel de éxito o desempeño de una IAP como resultado de cambios en las capacidades institucionales captadas en la encuesta? El método estadístico empleado para responder a estas interrogantes es el análisis de regresión lineal por mínimos cuadrados ordinarios. Este método calcula un vector o línea de regresión que minimiza el tamaño de los errores de estimación respecto a los valores reales observados. De esta manera calcula los coeficientes que miden el nivel de asociación entre el comportamiento de cada variable explicativa con los valores observados en la variable dependiente, con la mayor precisión estadística posible. Para cada uno de los coeficientes de la

regresión es importante primero identificar el signo y magnitud de su valor, y posteriormente, su significancia estadística. Estos son los resultados que se presentan en los reportes de regresión.

Determinación de factores de éxito o buen desempeño

La determinación del nivel de éxito o desempeño de las IAP es fundamental para el análisis. Debido a las limitaciones de información sobre variables que representen qué tan exitosas son las IAP en conseguir sus propósitos y qué tan bien se desempeñan, se tomaron las variables *proxy* disponibles. Estas variables se dividen en dos categorías: El **puntaje final** obtenido del procesamiento de la información proporcionada por las IAP. **Indicadores individuales** seleccionados de entre los 91 indicadores disponibles en la encuesta. Por lo tanto, este capítulo se compone de dos apartados: el primero presenta la evaluación de los factores obtenidos del análisis factorial en el puntaje final por IAP; el segundo apartado presenta el análisis de sensibilidad de los indicadores individuales considerados *proxies* de IAP exitosas.

Impacto de capacidades institucionales en el puntaje total Para los resultados del diagnóstico de capacidades institucionales de las IAP en el Estado de México, se determinó el cumplimiento de las IAP a los distintos indicadores, aspectos y áreas partir de puntajes promedio. El modelo de regresión que se presenta a continuación calcula los coeficientes que asocian a cada uno de los factores extraídos con el comportamiento de dicho puntaje final. De sus resultados, es posible observar en primera instancia que la prelación o importancia de los 21 factores extraídos se mantiene, de manera que los factores 1 a 6 explican la mayor parte de la varianza en el puntaje total. En comparación con éstos, la aportación de los factores 16 a 21 resulta marginal. En segundo término, los coeficientes asociados con los factores extraídos tienen todos signo positivo, de acuerdo con lo esperado y resultan estadísticamente significativos, tal y como se observa en la columna de sus pruebas *t-sig*. Finalmente, los 21 factores explican el 99.6% de la variación en el puntaje final, lo que constituye una bondad de ajuste de regresión notablemente alta. En resumen, la regresión es estadísticamente significativa, tanto conjunta como individualmente para cada uno de los coeficientes asociados con los factores institucionales, reportando una bondad de ajuste de regresión notablemente alta. Los coeficientes permiten conocer los factores de mayor impacto y prioridad, con miras a una política de intervención más eficaz para el fortalecimiento de las capacidades institucionales. **En particular, las buenas prácticas relacionadas con la metodología social, la administración financiera y fiscal, así como la estructura y organización interna de las IAP constituyen las dimensiones de mayor importancia para la determinación de una calificación global alta.**

Flujo estable Uso de recursos Qué tanto se cuenta con un flujo financiero estable. ¿Es adecuado el uso

que se le da a los apoyos o recursos invertidos en la institución? **Impacto de los factores institucionales en el éxito/desempeño de las IAP** Para valorar la importancia de los factores institucionales identificados en el éxito/desempeño de las IAP, se seleccionaron cinco variables individuales caracterizadas por constituir atributos deseables a los que las IAP aspiran. De entre los 91 indicadores disponibles, se identificaron como variables de logros a aquellas que definen una IAP exitosa. En otras palabras, son el fin, el resultado, no el medio. Por lo tanto, las hace susceptibles de análisis mediante el método de regresión, el cual permitirá evaluar cuáles son sus determinantes y la sensibilidad respecto a su comportamiento. Los estimadores de regresión permitirán establecer qué elementos tienen mayor incidencia en la mejora de dichos factores de éxito. El siguiente cuadro presenta los coeficientes de tres modelos de regresión, uno para cada una de las variables de éxito que capturan el impacto y percepción de la IAP. De los resultados, se observa lo siguiente: En relación con el modelo I, sobre la variable dependiente **Cambios Generados**, se encontró que resultan estadísticamente significativos nueve de los 21 factores bajo estudio. Entre los hallazgos destaca la participación de los factores 1 a 4. Estos implican que **la capacidad de las IAP para producir cambios favorables en los beneficiarios está estrechamente relacionada con la adopción de buenas prácticas en metodología social, la adecuada administración financiera y fiscal, así como existencia de una estructura y organización sólida, dotada de inventarios de servicios y programas, reglamentos, código de ética, expedientes de beneficiarios y representante legal.** Por su parte, el factor 6 indica que las IAP con relaciones interinstitucionales sólidas, re-inversionistas y medios de información adecuados, tienen una mayor probabilidad de impactar positivamente en la población objetivo. A ello se suma un adecuado conocimiento y contacto con sus beneficiarios (Factor 9), la calidad de su capital humano (Factor 15) y la participación en proyectos productivos en beneficio de su sustentabilidad (Factor 18). El modelo II, respecto al nivel e impacto en **que las IAP han *logrado desarrollar campañas sociales*, resultaron significativos siete de los 21 factores evaluados. Destaca en esto la importancia de los Factores 6, 13 y 19, relativos a las relaciones establecidas con distintos interlocutores privados, públicos y sociales, tanto nacionales como en el extranjero, el acceso a donantes e inversionistas, así como el buen manejo de medios de comunicación y el acceso a materiales de promoción.** En efecto, el logro de campañas sociales exitosas tiene la más alta sensibilidad al comportamiento observado por estas capacidades institucionales; sin embargo, es también notorio el rol que juegan los factores relacionados con la confianza y estabilidad financiera, así como la posibilidad de acreditar un manejo confiable de recursos, fundamentado en la adopción de instrumentos de planeación, presupuesto, ejecución y evaluación. En el modelo III se presentan siete

factores que hacen posible que las IAP generen una **percepción o imagen positiva**. Por la magnitud de su coeficiente se manifiesta que **el empleo de buenas prácticas en metodología social (Factor 1), la aplicación de modelos de intervención, la innovación y generación de nuevos proyectos, el desarrollo de modelos replicables y la evaluación y documentación de resultados y experiencias, son elementos altamente relacionados con la buena imagen de la organización social.** A esto se suman, en segundo plano, aquellas capacidades relativas a las relaciones interinstitucionales (Factor 6), la calidad de los colaboradores internos (Factor 15), y su capacidad para trabajar en equipo, soportados en adecuados canales de comunicación y sistemas de información (Factor 20). Resalta la significancia de los factores respecto a la confiabilidad en la administración fiscal y financiera de la organización (Factores 2 y 12). Esto confirma de nuevo este carácter transversal del manejo de recursos como capacidad institucional relevante, incluso para logros en materia de percepción social sobre la IAP misma. En términos generales, destaca la persistente importancia de cuatro factores a lo largo de los tres factores de éxito evaluados. Estos sugieren que si bien existen elementos particulares cuya importancia varía dependiendo del factor de éxito considerado, **existen condiciones mínimas necesarias para producir el buen desempeño de una IAP: Factor 1. Metodología social Factor 6. Relaciones interinstitucionales y comunicación Factor 12. Confianza en el uso adecuado de recursos Factor 18. Proyectos productivos** Respecto a los factores de éxito inherentes al uso de recursos, en la página siguiente se presentan los resultados de los modelos de regresión correspondientes en la siguiente página. De acuerdo con el modelo IV, **la obtención de un *flujo estable de recursos* está primordialmente asociada con las relaciones con empresas, gobiernos y otras organizaciones sociales, así como la existencia de un patrimonio institucional y la realización de operaciones, basados en un presupuesto anual (Factor 6).** Esto se complementa con los indicadores de establecimiento de metas de procuración y la determinación de actividades y recursos específicos para lograr metas en procuración de fondos incluidos en el Factor 11. También de este factor es importante el acceso a colaboradores externos y voluntarios, como un medio para expandir la capacidad operativa de las IAP, por lo que se constituye en un factor de atracción de recursos. Como es de esperarse, los factores asociados con una adecuada administración financiera y fiscal (2), así como una estructura y organización interna sólida (3) apoyada en instrumentos de planeación, ejecución y evaluación (5) y operada por colaboradores internos de calidad (15) completan el conjunto de factores de impacto significativo para la concreción de un flujo de recursos estable. almente, los coeficientes reportados en el modelo V indican que **el uso adecuado de recursos está principalmente asociado –como en el caso del flujo de recursos–, con la adecuada administración financiera y fiscal (Factor**

2) y con el funcionamiento de una estructura y organización interna (Factor 3) apoyada en instrumentos de planeación, ejecución y evaluación (Factor 5). Una vez más, la dotación de relaciones interinstitucionales y de mecanismos de comunicación e información (Factor 6) facilitan el uso adecuado de recursos. No obstante las similitudes ya descritas con el modelo anterior, existen factores distintivos en su significancia para el uso de recursos que corresponden, primero, a las estrategias de sustentabilidad adoptadas por las IAP (Factor 10), como la existencia de áreas o personal relativo a la procuración de recursos, así como el establecimiento de metas de procuración de fondos. En segundo lugar está el grado en que participan y se comprometen los beneficiarios con acciones colaborativas de la institución (Factor 17); y en tercero, la realización de proyectos productivos que generen recursos propios en favor de los beneficiarios (Factor 18). Las conclusiones presentadas configuran los alcances analíticos del proceso estadístico exclusivamente, por lo que debemos advertir que para un análisis aún más detallado es necesario incorporar información sobre la heterogeneidad de las IAP, ya que sus necesidades y capacidades responden a sus características de especificidad. La información adicional; por ejemplo, sobre el giro o actividad de las IAP, su tamaño, población objetivo, cobertura de atención, recursos y ubicación geográfica, permitiría, hacia delante, un análisis más profundo de las necesidades y acciones de fortalecimiento adecuadas. Esta sección se construye a partir de tres categorías: la primera da cuenta de la confiabilidad del instrumento de diagnóstico aplicado a las IAP; la segunda muestra los resultados promedio obtenidos por área y aspecto de las 123 IAP participantes; y la tercera categoría explora las conclusiones estadísticas para la determinación del programa de capacitación a partir de factores e indicadores de impacto transversal.

Confiabilidad del instrumento de diagnóstico de capacidades institucionales

Como se definió en la sección de Consistencia, matemáticamente la confiabilidad es la proporción de la variabilidad en las respuestas de una encuesta que resulta de las diferencias entre los respondedores. En este sentido, las correlaciones indican un nivel de consistencia adecuado con el instrumento en cada una de las 4 áreas y 12 aspectos con niveles entre 80 y 90%, con un 95% de intervalo de confianza estadística detallada en las Alfas de Cronbach del apartado de *Confiabilidad.*

CONCLUSIONES

Otro elemento que advierte la solidez del instrumento aplicado derivó de la extracción de factores que, de acuerdo con el procesamiento estadístico, están conformados por indicadores pertenecientes a un mismo aspecto. **Gráficas de resultados estadísticos promedio por área y aspecto** El instrumento de diagnóstico de capacidades institucionales se aplicó a 123 IAP del Estado de México. De éstas, 121 respondieron el instrumento de manera presencial y 2 por vía telefónica. De las IAP encuestadas, 69%

contaba con autorización para expedir recibos deducibles de impuestos y 31% no contaba con este mecanismo términos de valoración por área (4), podemos concluir que **en una escala de 0 a 4, la *Planificación* es el aspecto mejor evaluado, con un indicador de 2.76, seguido por la *Metodología*, con 2.61; y *Administración*, con 2.58. Se encontró que el área con mayores oportunidades de mejora es la *Sustentabilidad*, con un nivel de 1.97.**

En materia de valoración por aspecto (12) encontramos que el promedio es de 2.46; sin embargo, al ordenar la información de menor (mayor oportunidad de mejora) a mayor (fortaleza) calificación, tenemos que, en una escala de 0 a 4, la *Legalidad* tiene niveles promedio de 3.28, seguido de la *Estructura* con 2.99; a estos le siguen los rubros *Fiscal*, *Beneficiarios* y *Plan estratégico*, con 2.93, 2.89 y 2.53, respectivamente. Por su parte, los aspectos de *Administración*, *Metodología*, *Sustentabilidad* y *Desempeño* mantienen niveles de 2.44, 2.34, 2.29 y 2.24, respectivamente.

Los aspectos con mayores oportunidades de intervención derivados de la gráfica son *Comunicación, Colaboradores y Relaciones,* con 2.01, 2.00 y 1.60, respectivamente.

A continuación presentamos los resultados promedio de cada uno de los indicadores construidos para cada aspecto evaluado, lo que nos permite mostrar cuál es la situación actual de las IAP del Estado de México en términos de los principales componentes de su desarrollo organizacional. La secuencia de las gráficas se presenta de mayor a menor calificación en consistencia con la gráfica anterior.

LEGAL Y FISCAL a partir del análisis de los indicadores, observamos que en buena medida se trata de donatarias autorizadas que tienen claridad en las obligaciones fiscales y legales, aunque la información contable es inconsistente. El principal incentivo para el cumplimiento del marco fiscal y legal es precisamente la deducibilidad. Hay cierta frecuencia en el reporte de cambios al acta constitutiva y su proceso notarial. Por lo general cumplen con el requisito de celebrar al menos una asamblea anual.

ESTRUCTURA Cuentan con organigramas básicos y las facultades, responsabilidades y obligaciones del Patronato se sujetan a las consagradas en el acta constitutiva. La identificación de las áreas de mando, administración y operación son poco visibles, existen muchos casos en los que el Presidente del patronato desempeña el cargo de Director

BENEFICIARIOS En general observamos que la justificación de la causa social nace de percepciones y no de un diagnóstico. En la mayoría de los casos, los beneficiarios son sólo destinatarios y no participantes de los procesos. Cuentan con algunos instrumentos que permiten medir el impacto a través de la identificación de cambios en los beneficiarios. Pocas organizaciones tienen perfiles de egreso de sus beneficiarios

PLAN ESTRATÉGICO Podemos observar que se han desarrollado varios de los componentes

metodológicos de la Planeación estratégica y que se ha diseñado de una manera relativamente consensuada entre los directivos y colaboradores. El indicador con menor valoración atiende, nuevamente, a aspectos de diagnóstico de la situación interna y externa de la organización

ADMINISTRACIÓN La gráfica nos muestra que en promedio cuentan con presupuestos anuales de egresos, aunque la presupuestación de los ingresos no es una práctica común. El desarrollo de herramientas de control como el presupuesto de flujo neto de efectivo es poco conocido. Las prácticas de transparencia se limitan a los requerimientos de la JAPEM y no necesariamente al interior de la organización o hacia los beneficiarios

METODOLOGÍA Las IAP tienen experiencias documentadas que dan cuenta de la trayectoria institucional; sin embargo, no están sistematizadas para un uso estratégico en materia de relaciones públicas, vinculación o procuración de fondos. Las valoraciones más bajas son consistentes con las conclusiones de otros aspectos en el sentido de la escasez de mecanismos de evaluación institucional. En materia de programa encontramos que las actividades están identificadas en uno o varios programas con diferentes propósitos, pero no siempre se les identifica con un nombre específico y un número de beneficiarios determinado

SUSTENTABILIDAD Cuentan con un área específica, o bien, una persona que tiene asignada las funciones de desarrollo y a pesar de que no siempre tienen definidas las metas de fondeo, sí se cuenta con la identificación de algunas convocatorias. No hay una gran relación con los donantes; esta se limita a cumplir con los requisitos de transparencia y rendición de cuentas establecidas en las propias convocatorias. La escasa diversificación de fuentes de financiamiento es evidente y repercute en otros aspectos valorados en otros apartados de esta investigación

COMUNICACIÓN Uno de los aspectos con menor calificación derivado de la ausencia en muchos casos, de políticas, materiales y medios de comunicación. En la mayoría de los casos, la imagen institucional descansa en el logotipo. Existe poca claridad en los colores institucionales que deriva de la inexistencia de un manual que determine cómo, en qué casos, dónde utilizar y ubicar los distintivos institucionales. La imagen de la institución se define con base en percepciones

COLABORADORES El compromiso de los miembros del Patronato se percibe como mínimo aceptable. Sólo algunos patronos mantienen una observación permanente respecto al desempeño de la institución. Los déficits de personal se cubren con la distribución de responsabilidades entre diversos puestos, o bien, con personal voluntario, becarios o de servicio social que apoyan la labor institucional; sin embrago, estas prácticas no están articuladas en un programa específico. Los salarios son bajos en comparación con otros sectores, pero las oportunidades de ascenso se perciben como posibles en el

mediano y largo plazo en función del crecimiento de la institución. El reconocimiento y estímulo a los colaboradores es una práctica regular, aun cuando los salarios son bajos. Nuevamente existen incipientes intentos de evaluación del desempeño de los colaboradores, ya que no cuentan con una metodología precisa para poder diseñarlos e implementarlos

RELACIONES El aspecto de Relaciones obtuvo la menor de las valoraciones; se observan instituciones poco vinculadas con otras organizaciones sociales y con otros sectores como el gubernamental y empresarial, aunque manifiestan tener ciertos contactos institucionales en estos sectores. El vínculo internacional es prácticamente inexistente

CONCLUSIONES GENERALES

Una de las conclusiones más reveladoras deriva de la comparación de los resultados del diagnóstico con las percepciones iniciales de las IAP. Nos explicamos, durante el proceso de diagnóstico de capacidades institucionales se solicitó a las instituciones que ordenaran de manera descendente los aspectos en los que consideraban requerían cursos de capacitación, mismos que se muestran enseguida y contrastan con los resultados del diagnóstico. **Podemos observar al comparar ambas tablas que las percepciones y el diagnóstico contrastan. Si bien las instituciones consideraban que la prioridad de los contenidos de capacitación se focalizaba en la sustentabilidad –en particular en la procuración de fondos–, una vez realizado el diagnóstico, este aspecto se ubica como quinta prioridad, esto se explica en gran medida por la correlación que tienen otros aspectos en los procesos de consecución de recursos.** Otro aspecto importante fue la ubicación original en la décima prioridad del aspecto de desempeño y su traslado como cuarta prioridad de acuerdo con el diagnóstico. Por su parte, la planificación estratégica pasó de la tercera prioridad a la octava, toda vez que se observaron que las instituciones contaban con algunos componentes metodológicos de este proceso. El aspecto más crítico derivado del diagnóstico es el de relaciones como primera prioridad; sin embargo, previamente las organizaciones consideraban que los contenidos orientados a las relaciones se situaban casi a la mitad de sus prioridades. Al analizar la información de los 21 factores a partir del estudio de sensibilidad que elaboramos en la sección de “Impacto de capacidades institucionales”, podemos afirmar que si bien existen diversos factores para el éxito en materia de desempeño y resultados organizacionales de una IAP, son seis los factores que concentran la mayor importancia estratégica en términos de la transversalidad de su impacto. Estos seis factores, definidos a partir de Betas con una constante de 2.479, son: Metodología social, con una Beta de .237. Administración financiera y fiscal, con una Beta de .227. Estructura y organización interna, con una Beta de .210. Legalidad, información y documentación, con una Beta de .208. Instrumentos de planeación, ejecución y evaluación, con una

Beta de .205. Relaciones interinstitucionales y comunicación, con una Beta de .203. Con esto queremos decir que para el caso de las IAP del Estado de México, el Programa de Capacitación deberá centrar sus temáticas en estos seis factores. Asimismo, los contenidos de esas temáticas deberán configurarse a partir de los indicadores que componen a cada factor, como se pudo apreciar en las tablas anteriores; sin embargo, cabe hacer notar que la importancia o prioridad concedida en las distintas capacidades institucionales difiere entre el planteamiento original y el sugerido por los factores subyacentes encontrados mediante el análisis factorial. De acuerdo con la ponderación implícita en la estructura de diseño del instrumento, aquellas áreas y aspectos con mayor número de indicadores tienen un menor peso en la determinación del puntaje total. En virtud de que el número de indicadores varía de un área/aspecto a otro, los indicadores no tienen un peso uniforme en la calificación total sobre capacidades institucionales. Tal y como se ha documentado en las tablas, a mayor número de indicadores en un aspecto, menor el peso relativo de los indicadores que lo componen para la calificación de la IAP. Por lo tanto, mientras que los indicadores del aspecto *Estructura* representan 2.1% del puntaje total cada uno, los indicadores del aspecto *Colaboradores* representan únicamente 0.4%. Esta ponderación implícita de indicadores conlleva a una priorización distinta de factores de fortalecimiento institucional para las IAP. De acuerdo con el diseño original, los indicadores que tienen mayor impacto en el *score* total son los correspondientes a los aspectos de *Estructura, Beneficiarios* y *Plan estratégico*, mientras que los contenidos en los aspectos de Administración, Desempeño y Colaboradores son los de menor peso relativo. Esto contrasta con los resultados del modelo de regresión previo, para el que los indicadores de *Estructura* corresponden al Factor 3, mientras que los relativos al *Plan estratégico* están principalmente contenidos en el Factor 5. En cambio, los indicadores relacionados con el aspecto *Desempeño* están contenidos en las prioridades (factores) 3 y 4, en vez del último lugar de acuerdo con la ponderación implícita. Como se mencionó, existen diferencias entre el planteamiento original y la extracción de factores; sin embargo, los beneficios del modelo de regresión aportan elementos más contundentes respecto al impacto de los temas y contenidos sugeridos a partir de la extracción de factores. Como se observó al inicio de este análisis, los planteamientos vertidos en esta investigación no pretenden ser concluyentes ya que, para una adecuada interpretación de la información, sería necesario contextualizar a cada IAP, situación que escapa a las intenciones de este trabajo. No obstante, consideramos que la plausibilidad de esta investigación descansa en el diseño de una metodología específica de aplicación inmediata en un producto tangible como el Programa de Capacitación y otros programas que se diseñarán para fortalecimiento de las IAP suscritas a la Junta de Asistencia Privada del Estado de México.

Referencias Bibliográficas

Muñoz Grandé, Humberto. Manual para Consultores Financieros Juveniles de OSC. Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector, A.C. 2009

Salamon, Lester. La Sociedad Civil Global. Fundación BBVA Bancomer. 1999

Butcher, Jacqueline. El Tercer Sector en México. Instituto Mora- CEMEFI. 2006

Modelos de Gestión para la Profesionalización de las OSC.

Raúl Rodríguez Cruz

Resumen

El presente trabajo establece y correlaciona los ciclos organizacionales planteados por el enfoque ecológico de las organizaciones y el planteado por Henry Mintzberg, con la tipología de las organizaciones de la sociedad civil y ellos a su vez con el modelo de la *New Public Management* (*NPM*). Ya que se sugiere y establece una ruta y dilemas que se encontrarán para tal efecto, siendo la finalidad el lograr la eficacia y la eficiencia en las OSC en su gestión y desempeño para lograr desarrollar políticas públicas. Para ello se establece una diferenciación del modelo de administración tradicional planteado por Max Weber el cual es mejor conocido como el modelo burocrático, en comparación con el de la *NPM.* De lo cual se concluye que la configuración de poder compatible con el ciclo organizacional y con el modelo es la meritocrática y con organizaciones sociales que sean operativas y de defensa.

Palabras clave: Gestión y políticas públicas, OSC, desempeño organiacional.

Contextualización

El surgimiento y desarrollo de las organizaciones, independientemente de su tipo, es tan antiquísimo como el origen de la humanidad, la variación de las formas de organización como los medios para el desarrollo de las mismas han avanzado como ha evolucionado la humanidad misma, ciertamente no sin riesgos y fracasos que hemos podido presenciar.

La búsqueda de referentes organizacionales se ha dado con la finalidad de encontrar respuesta o alternativas a diversos problemas y retos a los que se enfrentan los seres humanos, que en acción colectiva pretenden solventar. Lo cierto es que mientras la vida social, política y económica avanza también crecen los retos para poder atender a una diversidad de situaciones que requieren de mejores formas de atención y solución social. Por ello es que tanto desde la investigación empírica como desde la teórica se han desarrollado tanto alternativas como soluciones para desempeñarse en el espacio

público y poder atender a los ciudadanos en medio de su sinfín de necesidades. Aunado a lo anterior es que desde diversas trincheras se ha abonado a la misma finalidad. Vasta ha sido la experiencia en los diferentes campos de investigación-acción para generar respuestas sólidas que se arraiguen en lo estructural y permitan abrir y consolidar mejores campos para los promotores de organizaciones más allá de su perfil y finalidad.

La esencia gregaria de nosotros los seres humanos nos ha llevado a crear una amplia gama de opciones que han ido evolucionando, siempre con la intención de lograr mejores satisfactores a las necesidades que desarrollamos, dichas opciones no han dejado de enfrentar diversos avatares para lograr su cometido, lo cierto es que la creatividad de los individuos y las condiciones de los entornos en que nos desenvolvemos han sido importantes incentivos para la mejora, aunque no por ello se debe dejar de lado que las adversidades han sido quienes mayores estímulos han representado y configurado el avance de la organización social, la política y la económica.

Lo cierto es que una considerable porción de los esfuerzos organizacionales se han centrado en crear y diferenciar dichas formas, lo cierto es que la consolidación de varias de esas creaciones han sido olvidadas o dejadas de lado cuando algo novedoso ha aparecido, lo cual implica desventajas para lo que hoy denominamos el aprendizaje organizacional. Ello cobra relevancia ya que el no buscar, encontrar y explicar el por qué de los fallos imposibilita el asimilar los éxitos y los fracasos, pero más importante es el descubrir y concientizar de el cómo es que se logro o no aquello. Mientras que por otro lado enfrentamos la ausencia de cierre de ciclos tanto cognitivos como organizacionales, por lo tanto el aprender a perfeccionar las alternativas no se logra consolidar, para con ello permitir la construcción de información para la toma de decisiones futuras en la misma dinámica de la vida organizativa y organizada.

La creación de organizaciones no escapa a la necesidad de mejorar sus procesos, sus fines, sus valores, la accesibilidad de y para sus público, mucho menos los modelos y mecanismos de gestión que les permitan lograr sus cometidos. El logro de resultados positivos cobra mayor relevancia en tanto la incidencia que se busca si bien puede ser para una clientela determinada no deja de ser en esencial social y pública cuando hablamos de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), lo cual modifica de manera relevante los medios, mecanismos y alcances que este tipo de organizaciones logra.

La tradición se ha centrado en esclarecer sus características y consolidar la diferenciación en relación a otras organizaciones, enfáticamente a las económicas (empresas) y políticas (la burocracia gubernamental y los partidos políticos, por mencionar algunas), también en hacer de un conocimiento más amplio en la población en general de las bondades que encarnan y representan. Parte de la misma

tradición ha buscado alejarse de la propia tradición cognoscitiva que ha prevalecido, me refiero particularmente a la manera en que la *Teoría de la Organización* ha planteado y aplicado sus paradigmas para la comprensión de aquellas. Lo cierto es que para los interesados en la funcionalidad y permanencia de las organizaciones la manera en que se constituyen y se operan, es parte crucial del éxito o fracaso que pueden alcanzar, por lo tanto en centrase en la que se eligen, se implementan y se evalúan los modelos de gestión son vitales, como también lo son los perfiles del personal que opera en las OSC.

La importancia de los modelos organizacionales y del perfil del personal que dirige las OSC se torna de gran importancia por dos cuestiones: 1) Configura la dinámica interna de la organización, ayuda a establecer políticas las cuales habrán de ser implementadas, 2) Desde dentro se busquen e instrumenten las alternativas y soluciones al exterior, entiéndase a la población objetivo. Esto último nos lleva a la satisfacción de la necesidad social de desarrollo de verdaderas políticas públicas que se distingan y, en su caso, se complementen con las políticas gubernamentales.

En otras palabras los modelos organizacionales, más que las visiones y caprichos de la clientela interna de la organización, son lo que ayudan al logro de los objetivos propios, al arribo de las metas establecidas y por ende a la satisfacción de las necesidades sociales a las que se enfrenta cada OSC. Por ello el presente trabajo se centra en explicar dos modelos de gestión, estableciendo sus características y mecanismos en relación con el ciclo organizacional en que se encuentre cada organización para establecer las mejores condiciones para que cada OSC, independientemente del *issue* al que se dediquen puedan diseñar, implementar y evaluar políticas públicas emanadas de sí mismas. Todo ello con la intención de abonar al campo de la profesionalización de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Ello no quiere decir que no exista profesionalismo en las OSC, de ninguna manera, se trata de explicar el grado de profesionalización con que cuentan y el grado que pueden obtener, particularmente conociendo e implementando el modelo de la *New Public Management* (*NPM*) o *Nueva Gestión Pública* (*NGP*). Dicho modelo de gestión cuenta con características importantes que abren paso a la participación ciudadana de muy diversas maneras. Es de destacar que la NPM fundamentalmente ha sido implementada en organizaciones gubernamentales, lo cierto es que su esencia y quehacer trasciende la esfera estrictamente gubernamental, más cuando se parte de la reconfiguración del espacio público, dejando de lado la visión limitada e incorrecta de que todo Lo Público es exclusivamente gubernamental.

Lo anterior se complementa con la propuesta teórico-analítica de la *Gobernanza*, la cual en sí misma demanda y requiere para su correcto y pleno funcionamiento de la participación ciudadana.

Dado lo anterior expliquemos la relación entre ciclos y modelos organizacionales que permitan el desarrollo de políticas públicas de las OSC para la sociedad en sí.

Ciclos organizacionales y tipos de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)

Anteriormente se dijo que organizarse es una actividad tan antigua como lo es la humanidad misma, a lo largo de la historia del hombre se han buscado varias alternativas para acceder a una serie de beneficios y satisfactores que ayudaran a los individuos a obtener lo que individualmente no podían o lo que el gobierno y las empresas no lograban hacer accesibles para esos públicos. De ello que toda la actividad organizativa y organizacional se base en la acción colectiva, en el actuar cooperativo de ciertos individuos. Lo cierto es que una buena parte de lo que hoy conocemos como *Teoría de la Organización* (*TO*) se había especializado en el por qué surgen determinadas organizaciones y, otra parte, se centro es buscar cómo funcionan por dentro las mismas, sin interrelacionar ambos y menos con lo que hacen por y para los demás, en otras palabras, los mismo estudios ayudaron a mantener la endogamia de ciertas organizaciones.

Más allá de lo arriba descrito tenemos que la propia *TO* buscó y encontró otras analogías para explicar la génesis de las mismas, de ello particularmente se aportó lo que conocemos como los Ciclos Organizacionales, los cuales explican el desarrollo y las fases de la vida de las organizaciones. Entre ello podemos encontrar lo que se denomina el *enfoque ecológico* (Hannan y Freeman (1977)), el cual en su planteamiento realizó la analogía de las organizaciones con los denominados organismos vivos, por ende el ciclo básico de la organización implica el nacimiento, el desarrollo, la madurez y la muerte. Lo cierto es que aportó más que la analogía, un aspecto relevante de destacar es que las organizaciones cuentas con la capacidad de adaptación, de adaptarse al entorno, lo que conocemos como el *isomorfismo organizacional*, dicho aspecto vino a modificar considerablemente la concepción de las organizaciones en tanto que dejó de lado la visión estática de las misma para darle un tinte dinámico. Aunado a lo anterior vino a esclarecer que si bien cada organismo (organización) cuenta con un sistema interno compuesto por otros sistemas no debe dejar de lado la interrelación y convivencia con el entorno o medio ambiente. Por lo tanto dicho enfoque dejó en claro lo que hoy es una obviedad, las organizaciones influyen al ambiente como el ambiente a las organizaciones, refutando en buena medida la idea de los denominados sistemas cerrados. Por lo cual hoy en día se da como implícito para el análisis organizacional el enfoque ecológico, complementado con el *cambio organizacional*, más no por ello se ha dejado de lado el estudio de los ciclos organizacionales, aunque ha disminuido en comparación con los treinta años anteriores, siendo Henry Mintzberg (1986) uno de los autores más prolíficos y destacados en la *TO* quien ha aportado sólidos argumentos y posturas respecto de los ciclos

organizacionales, particularmente el que se refiere a la incorporación de la variable *Poder* como parte sustantiva de la esencia y vida de las organizaciones. Mintzberg también establece un ciclo organizacional de cuatro fases, las cuales denomina de: formación, desarrollo, madurez y de declive. Lo que hace diferente su planteamiento es que al introducir al poder como elemento sustantivo de la dinámica organizacional se altera la vida propia de la organización y es entonces que da paso a diversas *configuraciones* como él las llama, siendo las configuraciones producto de la existencia e interrelación que hay entre las coaliciones interna(s) y externa(s) en y fuera de la organización, siendo una coalición un grupo influyente que se encarga de la distribución del poder dentro de la organización. Entonces, las configuraciones en función del poder son las siguientes: instrumental, de sistema cerrado, autocrática o autocracia, misionera y meritocrática. La configuración *instrumental* se define como un tipo ideal de configuración donde la organización sirve como instrumento a una coalición externa dominante, por ende existe una gran subordinación de la organización a agentes externos y con baja autonomía de todo tipo. La configuración de *sistema cerrado* es una coalición interna que se soporta en estándares formales, pero no se centra en su entorno. La *autocracia* suele encarar una coalición externa pasiva pero se desarrolla de manera diferente la coalición interna, aquí suele existir un solo líder que decide unilateralmente y controla fuertemente, suele apoyarse en su personalidad carismática. La *misionera* es una configuración que cuenta con una muy fuerte ideología que sirve para tranquilizar o *pacificar* a la coalición externa; dicha ideología funciona también como un elemento aglutinador y de refuerzo de la pertenencia y la identidad para la clientela interna. La *meritocracia* asume que su poder se basa y centra en la habilidad técnica con que cuentan sus miembros.

En la propuesta de Mintzberg encontramos que las configuraciones corresponden a fases precisas del ciclo organizacional, donde es de destacar algo que se observa no sólo en la teoría sino en la práctica del desempeño organizacional y a lo cual no escapan las OSC, y es que en la fase de nacimiento o formación la configuración de poder que se presenta invariablemente es la autocrática. Ello no es de extrañar ya que toda organización surge indefectiblemente por la existencia de uno o más intereses de una persona o grupo de personas (Olson (1992) 63-77), quienes son las que determinarán la inmensa mayoría de los lineamientos y funciones directivas, técnicas, económico-financieras, programáticas, legales, entre otras de la organización. El problema que se plantea para el desempeño y la eficiencia organizacional es que varias OSC como otras organizaciones no superan la configuración autocrática aunque avancen en el ciclo organizacional, dicho caso lo abordaremos más adelante con mayor detalle, así como sus implicaciones positivas y negativas en cuanto a la implementación de modelos de gestión.

Parte de las sugerencias y el análisis que realiza Mintzberg planeta que en la fase de desarrollo la

autocracia puede transitar a una configuración instrumental o una de misionero, mientras que en la fase de madurez proviniendo de la autocracia pasa directamente a una de sistema cerrado o en la segunda pasa a caracterizarse con las dos configuraciones mencionadas y de estas pasa a la configuración del sistema cerrado o a la meritocracia, por último de esta tercera fase con esas dos configuraciones las organizaciones tienen la tendencia, casi invariable, a llegar a la de la arena política, lo cual implica que la organización está completamente politizada y que la lucha por el poder y su ejercicio es lo que caracteriza dicha configuración, dejando en una porción considerable otras características que haya tenido o tenga la organización, por lo tanto el desempeño organizacional dependerá de cuan exitosa y a quien le corresponda la distribución del poder, la cual será una constante. La transición de la configuración autocrática a la misionera suele ser suave, con calma, partiendo de que no hay influencia externa fuerte; en tanto que la transición de la autocracia a la configuración instrumental implica el conflicto, ello se debe a que habrá resistencia de los miembros de la organización ya que se reemplazaría la ideología por controles burocráticos. Recordemos que también se presenta una transición de la autocracia a la meritocracia, que la que aquí más nos importa debido a sus características y compatibilidad teórica, técnica y organizacional para la implementación y el desarrollo de los modelos de gestión; aquí presenciamos que el paso de una configuración a otra depende de la existencia de una fuerte dependencia de las habilidades técnicas y del conocimiento de los expertos dentro de la organización, aunque se pude presentar un breve lapso de tiempo donde establezcan una alianza tanto el liderazgo fundador como los expertos, sin dejar de lado que también se pueden presentar algunos rasgos de la configuración como arena política, dado que habrá fuertes tensiones por reconfigurar el poder y como consecuencia marcar la distribución del mismo.

Entonces dado este modelo es que podemos ir buscando las características que cada OSC tiene para que determinen el ciclo y las configuraciones con que se encuentran, por lo tanto se esta dejando a la consideración de los miembros de las organizaciones la autocrítica y la evaluación para que de manera objetiva determinen en dónde están y hacia a donde pueden y quieren ir.

Es de destacar que en esta investigación se ha mantenido como centro de atención y análisis el paso de una configuración autocrática a una meritocrática, en tanto que la segunda es la que cuenta con el perfil y las características más idóneas para la implementación y desempeño del modelo de gestión que aquí se sugiere, cuestión que abordaremos un poco más adelante debido a que hay que precisar la tipología de organizaciones sociales que existen y que se utilizan para la presente investigación.

Amplia es hoy la literatura con basamentos teóricos y/o empíricos que existe respecto de la clasificación de las OSC y en su caso las ONG´s, entre las más recurrentes encontramos la que ofrece

Blanca Torres y es la siguiente: 1) Por área de interés (*issue*), 2) Por alcance geográfico, 3) Operativas y de Defensa y 4) Generacional. Esta última a su vez se subdivide en otras cuatro, las organizaciones no gubernamentales de 1ª. Generación son aquellas que buscan remediar necesidades inmediatas, su desventaja reside en que no crean capacidades para el desarrollo organizacional y social estructural; las de 2ª. Generación se abocan en generar autoestima y capacidad propia de la comunidad a la que ayudan, por lo cual podemos decir que refuerzan el sentido de identidad, de pertenencia y hasta cierto punto la confianza intrasocietal, su desventaja es que se centran en poblaciones individuales, lo que en términos de la metodología de la política pública puede ser un punto de apoyo para el desarrollo de las políticas dado que las misma actúan fundamentalmente sobre problemas públicos focalizados por su magnitud y hasta ubicación geográfica, mientras que desde el modelo de la *NPM* puede implicar una inconsistencia relevante dado que no se ocupan de investigar sobre la inadecuación de los servicios que otras organizaciones sociales o las gubernamentales proveen, pudiendo implicar mayores costos, dispendio de recursos y duplicación de esfuerzos, la inconsistencia se debe a que para la *NPM* como para la administración y la gestión, en general, es crucial la coordinación. La 3ª. Generación de organizaciones sociales buscan facilitar la creación de bases nacionales o regionales para obtener sustentabilidad del cambio en la comunidad, por lo tanto se deduce que sus esfuerzos y capacidades pretender desarrollar capacidades estructurales., pero ello tare consigo que existe una menor relación con la comunidad y más con organizaciones internacionales, gubernamentales y privadas que disponen de una mayor cantidad de recursos. Por último, las de 4ª. Generación cuenta con mayor infraestructura, consolidación organizacional y recursos, por lo cual buscan impulsar iniciativas independientes y descentralizadas apoyando una visión social.

Yendo más allá de la clasificación las propias organizaciones de la sociedad civil de una u otra(s) manera(s) buscan influir en las políticas y la agenda que ellas implican, sean aquellas del gobierno o de las propias organizaciones, a ese proceso de influencia se le ha denominado escalamiento, existen varios tipos de escalamiento, los cuales solo se enunciarán y se explicará el de relevancia y congruencia con este trabajo. Los tipos de escalamientos son: cuantitativo, que tiene que ver con el tamaño de la organización en términos de membrecía y recursos; el funcional, que va en función de la expansión numérica y del tipo de actividades; el político, que se encarga de busca proveer servicio para el desarrollo de la autoestima y capacidades de las comunidades; y el organizativo, que pretende fortalecer la organización par aumentar la eficacia, la efectividad y sustentabilidad de sus actividades, buscando lograrlo por medio de la diversificación de donantes, la capacidad de autofinanciamiento, la asesoría, el *outsourcing*, entre otros. Siendo este último tipo de escalamiento el que es de mayor

relevancia para nuestra propuesta.

Recapitulando, para las OSC es recomendable que se involucren en una configuración meritocrática, que no siempre se va a presentar en la fase de madurez del ciclo organizacional, pero que no implica forzosamente el paso por las configuraciones instrumental o misionera, pero que si puede tener rasgos de la arena política sin que sea en sí la configuración como tal. Por otro lado podemos asumir que la clasificación que más acorde es para nosotros es la operacional y de defensa, primordialmente la primera, dado que ese tipo es el que cuenta con las características de diseño e implementación de modelos y de políticas públicas, mientras que en términos de escalamiento adaptaremos el *escalamiento organizativo*. Ahora expliquemos los modelos de gestión que se presentan como alternativas para las OSC y la mejora de su desempeño por medio de políticas públicas.

Modelos de gestión. Entre la burocratización y la gerencia.

El logro de metas y objetivos por un individuo o conjunto de ellos va más lejos de la voluntad, sea personal, colectiva, social o política, es más, de todas la anteriores. El alcanzar los resultados y lograr beneficios para la población objetivo requieren de recursos inherentes a las organizaciones, particularmente en aquellas que se encuentran formalizadas y en funciones. Por todos es sabido que toda organización e institución se compone, pero fundamentalmente funciona y vive por las acciones de los seres humanos, por ello se mueven dentro de una serie de directrices que ayudan a mantener el orden y, repito, a llegar a donde se ha previsto. Como complemento de la voluntad y a las personas encontramos a los modelos de gestión, que son factores de dirección y consolidación de la propia organización.

En este trabajo se presenta dos modelos de gestión en particular el denominado burocrático o de administración tradicional y el de la *NPM*. Como se podrá ver a lo largo de este apartado son sumamente contrastantes dichos modelos, pero con una características en común, entre otras, ambos aspiran a la eficacia y la eficiencia y en servir a la sociedad, la distinción fundamental en sí es la manera en la que lo hace o lo harán. El beneficiario indefectible será el ciudadano y en general el cuerpo social, lo cierto es que la manera en que se le proveen de satisfactores coyunturales o estructurales también depende del grado de participación de la propia ciudadanía que implique el modelo, en otras palabras, depende de la pasividad o la proactividad que se le estimule y permita a los ciudadanos en su modalidad de integrantes de una población objetivo y por ende de un futuro grupo de beneficiarios. En relación a lo anterior no será suficiente la proactividad de los individuos, habrá de existir una correspondencia y retroalimentación y complementariedad entre ellos y la estructura organizacional para así generar condiciones virtuosas para el desempeño organizacional como para le

generación de impactos y resultados positivos. Pasemos pues a la descripción y análisis de los modelos. El modelo burocrático Weber (1992, 170-180, 706-752, 1047-1076) o de administración tradicional es el que fue planteado dentro de los tipos ideales por Max Weber, que si bien su formación y ejercicio como sociólogo no le impidió realizar importantes aportaciones al campo de la administración. Cuando Weber pensó y plasmo sus ideas, fundamentalmente se enfocó en las estructuras organizacionales de gobierno, ello no impidió que la trascendencia de sus postulados fueran aplicados en una diversidad de organizaciones, las cuales llegaron también a la empresa así como sus efectos tanto positivos como negativos. Un aspecto más a resaltar es que Weber expuso que los gobernantes usarían, y usan, a la burocracia como un instrumento de dominación, a pesar de buscar satisfacer a los ciudadanos en sus necesidades. Una de las varias características que tiene el modelo es la verticalidad, si bien toda organización cuenta con una serie de niveles, el de la burocracia se identifica por un gran escalafón jerárquico, entiéndase con una gran cantidad de niveles desde la base hasta la punta de la pirámide. Asociada a esa característica tenemos que el modelo es *unidireccional*, ello quiere decir que sólo se emiten ordenes de la cúspide de la pirámide hacia abajo más no implica una retroalimentación de la base hacia la cima, por lo cual lo que se requiere y se espera es la obediencia, no la discusión y el análisis que son inherentes a la retroalimentación, entonces es aquí que podemos percibir la ausencia de la colaboración de los usuarios, los ciudadanos. En lo referente a la toma de decisiones encontramos que ellas se realizan exclusivamente en la cima, por lo cual sólo las toma el dirigente sin forzosamente implicar la deliberación o la consideración de otras alternativas o de la participación de otros. Ello nos lleva a un elemento más que es correlacionado, la discrecionalidad, si bien en toda organización es importante que cada dirigente pueda tomar libremente su decisiones, en éste modelo vemos que la discrecionalidad se lleva al máximo al punto donde nadie sabe cómo y por qué se tomaron determinadas decisiones, por lo tanto la unilateralidad tiene más que ver con cuántos toman decisiones, mientras que la discrecionalidad tiene que ver con el grado de apertura y de información para con los demás de cómo se llego a determinada decisión. El modelo cuenta con otra característica que se refuerza con aspectos y perfiles muy especiales del dirigente de la organización, me refiero al alto grado de centralización que hay de las decisiones y las acciones que se realizan, pero para que ello se cumpla sumemos a la obediencia el rígido control que se establece dentro de la organización. Dicho control se logra por medio del establecimiento de una normatividad casi perfecta que establece las labores y funciones de cada área e individuo y que funciona como un marco de acción y ámbito de influencia que no se puede violentar por más creatividad y simplificación que exista en los procesos, por ende nuevamente encontramos el constreñimiento de la creatividad de la membrecía de la

organización específicamente. Lo cual nos da paso a otro rasgo esencial, la rigidez, nos referimos en contraste a la ausencia de flexibilidad tanto en los procesos como en las acciones, evidentemente, dicho de otro modo, hay una manera de hacer las cosas y esa es la única y la correcta, por que así se ha decidido y lo más importante aún, porque así lo manda la ley, de ahí que se sustente el modelo en la denominada racionalidad legal-administrativa, la cual quiere decir que uno y la organización en sí serán eficaces y eficientes en tanto cumplan lo que dicta la ley. Un aspecto de suma relevancia que hay que aclarar es respecto de las connotaciones que tiene el concepto *burocracia* en Weber; de un lado el concepto refiere a la estructura organizacional del Estado, la cual también denomina como *aparato administrativo*, que en otras palabras es lo que hoy conocemos como la *administración pública*, lo cierto es que aún cuando Weber se refería al Estado, por lo tanto a la política, se encontraba aludiendo también al medio institucional de atención a los ciudadanos en la provisión de bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades y demandas, todo ello no impidió que el modelo se *imitara* por otras organizaciones, ni que sus consecuencias se presentaran en las mismas, como fue y es el caso de muchas empresas y hoy de organizaciones sociales. Por otro lado burocracia se entiende como el *núcleo operativo* de la organización, el cual tiene, usualmente, una ubicación intermedia en la esquematización piramidal de las organizaciones, encontrándose arriba en la cima el área de decisión y planeación, mientras que en la parte inferior se encuentra el personal de apoyo a esa línea operativa y debajo de ella los receptores de los bienes y servicios que genera la organización sean ciudadanos o clientes en general según el tipo de organización del que se trate. Dicho de otra manera, en esta segunda connotación de la *burocracia* aludimos a personal con funciones determinadas como es el caso de la instrumentación de las decisiones y la planeación elaboradas en la cima, donde una de sus características fundamentales es el alto grado de rutinización con que se desempeñan, dejando de lado la capacidad analítico-intelectual que puedan tener y desarrollar los individuos para mejorar los procesos, ya que eso no es contemplado por la ley.

En contraste con lo anterior desde mediados de la década de los ochentas se comenzó a *repensar* el ejercicio administrativo, enfáticamente en Europa y de manera particular en Inglaterra (Hood (1991)), ello dado los enormes retos que enfrentó el gobierno inglés para seguir atendiendo sus labores fundamentales con los ciudadanos, siempre en un contexto de escasez, y que comenzó a analizarse e implementarse desde finales de dicha década, nos referimos al modelo hoy conocido como *New Public Management (NPM)*, ahora traducido como *Nueva Gestión/Gerencia Pública (NGP)*, siendo el modelo que se propone analicen e implementen las OSC para su mejor desempeño organizacional y que les permita el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Es de resaltar que este modelo

surge como alternativa a las características y consecuencias, varias consideradas negativas, que trajo consigo el modelo burocrático; mientras que buscó y se apoya en instrumentos y herramientas que han sido utilizados en la administración de negocios, con la finalidad, como dijimos anteriormente, de lograr la eficacia y la eficiencia de las organizaciones gubernamentales, que además señalamos es el punto en que coinciden más ambos modelos.

Las características con que cuenta este modelo son las que a continuación se explican. Partiendo de que toda organización cuenta con una jerarquía, la *NPM* busca por medio del rediseño organizacional la *horizontalidad*, lo cual implica que la base se ensanche para que el nivel más bajo de la organización atienda a una mayor cantidad de ciudadanos, pero fundamentalmente que al disminuir la cantidad de niveles permita una mayor fluidez la información dentro de la organización y mejores los procesos de comunicación. La búsqueda en la mejora de la comunicación no se pretende sólo dentro de la organización, se busca que la misma se restablezca con los ciudadanos, los cual nos lleva a otra característica. Este modelo es *bidireccional*, si bien existirán decisiones, planeación e instrucciones que emanen de la cima se busca que tanto ciudadanos como el personal más bajo en la organización comuniquen una variedad de percepciones, quejas y sugerencias que retroalimentarán a la organización en sí para un mejor funcionamiento, ello lo podemos explicar y referenciar de otra manera como en la jerga organizacional y de las políticas públicas se conocen como el enfoque de *arriba hacia abajo (Top-Down)* y el de *abajo hacia arriba (Bottom-up)*. Lo anterior por lo tanto reduce considerablemente, sin desaparecerlas, la unilateralidad y la discrecionalidad, por lo tanto se considera que existe una mayor apertura a las observaciones y aportaciones que realice la clientela interna como los usuarios y beneficiarios de la organización. Destacado en el modelo y en el repensar del ejercicio administrativo la modalidad y cualidad con que se tratará los usuarios de los bienes y servicios de la organización, si bien en la dinámica político y publiadministrativa se conciben como ciudadanos bajo el presente modelo son considerados *clientes*, sin perjuicio y menoscabo de cualidad ciudadana, debido a que ayudan al financiamiento, generación y provisión de los bienes y servicios por medio de sus aportaciones vía impuestos y tarifas que pagan al Estado y su gobierno. Además, bajo la perspectiva de la denominación de *cliente* existe una mayor apertura y receptividad para considerar sus observaciones en tanto lo que se quiere es mantenerlos satisfechos con la mejor calidad posible. Arriba hablamos del ensanchamiento de la base organizacional que permite mayor accesibilidad a los clientes, lo cierto es que la *horizontalidad* es complementada con la *descentralización* que el modelo implica y plantea para el mejor desarrollo de las actividades. En considerable medida permite no solo de las acciones y trato con los clientes, sino también de las decisiones que se toman. Mientras que en contraste con el modelo

de administración tradicional que cuenta con un fuerte control, la NPM opta por el *liderazgo*. Pero que quede clara una cuestión, ninguna organización puede mantenerse sin un grado mínimo de control(es), se trabaja con el liderazgo ya que más que buscar constreñir y limitar a la clientela interna y la externa se pretende generar condiciones de clima y cultura organizacional que motiven a los miembros de la organización y a los clientes, por lo cual el *líder* más que un controlador obsesivo es un agente de motivación, de generación de ambientes cordiales para el mejor desempeño del personal y el organizacional. Una cuestión más es la que se relaciona con los márgenes de maniobra y de acción para la proactividad y la retroalimentación dentro y fuera de la organización, ello nos lleva a la *flexibilidad*, donde la organización no sólo busca ya adaptarse al ambiente donde se desenvuelve sino a las modificaciones en los patrones de demanda, consumo y participación que tienen los clientes, por ello las modificación intraorganizacional es una premisa que se asume como inherente que hay que interiorizar para que el cambio organizacional no sea violento y de consecuencias funestas. Parte de lo que marca una diferencia sustancial con el modelo de administración tradicional es que el de la *NPM* se rige por *valores*, en contraste con los procesos rígidos, al regirse por ellos lo que permite es una mayor identificación y sentido de pertenencia no sólo en relación al perfil y al *issue* que trabaja la organización sino los criterios de trabajo, desempeño y movilidad que se posibilitan en función de su esencia, la *orientación y atención al cliente*. El trabajo bajo valores permite también que los clientes identifiquen y se relacionen con las maneras y los medios con los que quieren ser atendidos, lo cual se refuerza en tanto son capaces y se les incluye en los procesos de mejora de la propia organización. Mientras que el modelo al orientarse al cliente se permite el evitar centrarse en las necesidades de la clientela interna y de la burocracia en sí, ya que con ello se legitima ante sí no ante los ciudadanos, entonces los cambios que se presenten dentro de la organización no son únicamente *para* los clientes sino *por* ellos. Para su mejor funcionalidad la gestión pública se apoya en dos herramientas administrativas que por mucho tiempo fueron utilizadas por la administración de negocios, nos referimos a la *Planeación Estratégica* y la *Reingeniería de Procesos*. La planeación estratégica se ha vuelto una herramienta fundamental en tanto se compatibiliza con el modelo debido a que el cambio no sólo es en la rutina y los procesos sino por el cambio de mentalidad que implica para crear, planear, decidir y actuar, por ello más allá de la visión reduccionista que mucho aluden de que la planeación estratégica es solo establecer una misión y una misión, ello requiere de lo que se denomina el *pensamiento estratégico* (Arellano (2004) 144-209), que requiere de una mentalidad analítica y que establezca rutas y medios de acceso a la metas por medio del establecimiento de objetivos. Mientras que la reingeniería de procesos viene a cumplir más con la racionalidad administrativa en tanto bajo

criterios de maximización de recursos para la atención al cliente por medio de la organización se busca reducir o incrementar la estructura administrativa de la organización o eliminar, fusionar o compactar pasos para el mejor funcionamiento de los planes y programas que se hayan establecido. Un objetivo que tienen estas metas en conjunto con los postulados del modelo que abordamos es la *calidad*, que si bien se daría por mucho de nosotros como obvia e implícita lo cierto es que el grueso de las organizaciones no trabajan bajo esta premisa. Lo que se busca es que el cliente se encuentre pleno en cuanto a lo que los bienes y servicios le brindan, no nada más que se trate de un paliativo para sus problemas, por lo tanto nos referimos al mantenimiento estable de los atributos y características de los productos, es entonces que generan valor, por lo tanto aunada a ello tanto en la gestión pública como la gestión de calidad es que se habla y se pretende lograr el denominado *valor público* (Aguilar Villanueva (2006) 320-324) el cual es generado por dos gestiones más, la *gestión estratégica* y la *gestión de calidad*, ambas compatibles con el modelo de *NGP*. Se le llama *valor público* no nada más por que se dirige a un público o por qué es generalizado para el público, sino por lo incluyente que es, nuevamente, la participación por medio de la retroalimentación y evaluación de la propia calidad del bien y su mantenimiento y/o mejoramiento.

Por si se considerara poco, tenemos por explicar y considera algunos elementos más que hace destacable y deseable la opción de la *NGP* como modelo de implementación en las OSC. Me refiero a los complementos entre las llamadas E´s y las C´s en cuanto a la gestión pública. Comencemos por las E´s, que son: Economía, Eficacia y Eficiencia (Aguilar Villanueva (2006) 150). La *NGP* trabaja bajo ella en tanto busca aplicar racionalidad económica en el ejercicio administrativo, ello quiere decir que se buscará maximizar las utilidades minimizando los costos, pero también un correcto diseño de la *presupuestación* para el logro y sustentabilidad económica-financiera del quehacer organizacional; en tanto la eficacia alude al logro del efecto deseado y esperado, mientras que la eficiencia denota la disponibilidad y manejo correcto de los recursos para el logro del efecto deseado. Parafraseando a Luis Aguilar Villanueva quien lo explica de la siguiente manera, no basta con contar con recursos económico-financieros para la atención de problemas y necesidades, también hay que saberlos planear y administrar, sin embargo también hace falta capacidad de dirección no en el gobierno sino en la manera de hacer arribar a la comunidad al mejor estadio posible, y también hace falta personal altamente calificado que dirija a la organización y que diseñe, implemente y evalúe correctamente los programas y políticas de la organización. Lo podemos entender así, la NGP propone y dispone de los elementos para dejar de lado la visión centrada en que únicamente los problemas se resuelven con dinero, mucho dinero, falso, ahora se propone hacer congruente y compatible, por que lo es gracias al

viraje en la concepción de la administración y gestión y para quien se realiza. La compatibilidad es entre contar con dinero correctamente ejercido, estructuras organizacionales correctamente diseñadas y funcionales y personal capaz de prever, comprender, analizar y solucionar problemas con propuestas consistentes. Eh ahí las tres E´s.

En cuanto a las C´s podemos decir que son la continuación y el complemento, pero también la transición de las E´s (Dussauge Laguna (2009)). Las C´s son Coordinación, Co-gestión, Coparticipación, Corresponsabilidad, Confianza, Colaboración, Control de la Corrupción, Construcción de Capacidades, Control (político) y rendición de Cuentas, expliquémoslas brevemente.

La coordinación, que puede asumirse como inherente al ejercicio administrativo no siempre se cumple, envuelve la capacidad para el logro de la convergencia organizada de esfuerzos, recursos y personal en tiempo y forma para el logro de las metas con alta calidad. La Co-gestión implica el involucramiento de la población objetivo en el establecimiento del rumbo que quiere seguir y la aportación de sus talentos y recursos para el mejor andar en ese camino y la obtención de la meta. La coparticipación implica dejar de lado la diferenciación y el asumirse como entes individuales y colectivos susceptible de interrelaciones fructíferas. La corresponsabilidad es la asunción de que cada actor y agente involucrado es responsable del éxito o fracaso de manera autocrítica y objetiva en el resultado de la meta. La confianza es la necesidad y la aspiración de que las instituciones cumplan con su cometido de protección, resguardo y satisfacción de los clientes, a su vez de que atenderán y no abusarán a y de la sociedad. La confianza la gestan las instituciones y organizaciones políticas, sociales y económicas, mientras que quien la otorga es la sociedad, dicha confianza es requisito para las instituciones en tanto se transforma en legitimidad. Colaboración es el relacionarse para complementar y coadyuvar en el logro de la meta entre varios participantes. El control de la corrupción también es una necesidad, que si bien se centra en evitarla y reducirla en cualquier institución u organización, independientemente de su tipo, es también responsabilidad de la sociedad y/o de la población de beneficiarios en tanto apliquen mecanismo de contralorías social, transparencia y rendición de cuentas. Por construcción de capacidades aludimos a crear condiciones estructurales, y hasta coyunturales, para contar con las alternativas de respuesta efectivas. El control político se hace necesario debido a que en un sinfín de ocasiones la provisión natural de bienes y servicios públicos para la generalizad o de manera focalizada se politiza con mecanismos político-clientelares que en la mayoría de las ocasiones terminan por no satisfacer al ciudadano. Para finalizar esta parte, la rendición de cuentas la debe brindar quien decide y quien provee, para explicar cómo y por qué es que se decidió determinada manera y cómo es que se esta generando y distribuyendo el satisfactor, o hasta el por qué no ha sucedido así.

Con todo lo anterior se termina de mostrar y explicar las características y bondades de cada modelo, lo cierto es que como se explicó desde un inicio la sugerencia y la alternativa es optar por el modelo de la *NPM* como modelo idóneo para el desempeño de las OSC y para el desarrollo de sus labores por medio de las políticas públicas. Como se puede percibir es amplio el avance que ha tenido la administración pública, como ámbito disciplinario y como ámbito institucional. El soporte de la certeza en la sugerencia de la adaptación e implementación de este último modelo se sustenta en la reconfiguración del concepto de *Lo Público*, en tanto indicamos arriba rebasa la sinonimia con lo estatal, ya que lo público envuelve a todos en los quehacer que nos impactan y atañen a la vida en colectividad por medio de los interés comunes para todos. Por ello es que la participación y gestión de las OSC se circunscriben en lo público aunque su impacto llegue a lo privado, lo cual no demerita ni excluye la necesidad y existencia del Estado.

Las correlaciones

Ahora es momento de establecer las coincidencias entre los ciclos organizacionales, los tipos de OSC y el modelo de gestión. Anteriormente vimos que es crucial para el establecimiento de las políticas, mecanismos y medios con que cuenta una organización requiere de un líder para funcionar en el interior y al exterior, o como corresponde partir de la fase del surgimiento de la organización por medio de una configuración autocrática. Bajo esta premisa una alternativa que tiene las organizaciones nacientes o por nacer es encontrar y contar con un líder o grupo de personas, la coalición interna dominante, que posea cualidades, habilidades, capacidades técnicas y conocimiento especializado que configuren un perfil más técnico o como dice Mintzberg, meritocrático. Así sería menos complejo el establecimiento de la estructura, los niveles, los parámetros, los límites de la esencia y actividad organizacional. De no ser así, la alternativa es que bajo nuevas modalidades de provisión de bienes y servicios intermedios o terminales, el líder o la coalición dominante sean abiertos a optar por esos mecanismos, como el *outsourcing*, que por cierto es uno de los instrumentos con que trabaja la *NPM*. Ello implicaría que se abrieran a la consejería, diagnóstico, diseño e implementación del modelo. El peligro, que antes dejamos indicado, es que a pesar de que el líder o la coalición dominante cuenten con un perfil técnico, la *sublimación del* poder lo(s) haga tan soberbios que prefieran mantenerse en la configuración autocrática, lo cual tarde que temprano devendrá en una arena política para cambiar a otra configuración o mantenerse en la misma. Lo cual de ser así alejarían considerablemente de la configuración meritocrática aunque sigue latente como opción.

Un aspecto que ayudaría a la fundación e inicio de la nueva OSC sería que en lugar de permitir y fomentar una ideología se establecieran los valores de la organización, como dicta el modelo de la

NPM. Siendo una organización sustentada en valores se busca, al igual que con la ideología, la posibilidad del desarrollo del sentido de identificación y pertenencia, por si fuera poco se estaría compatibilizando también una serie de marcos y directrices para el comportamiento y desempeño dentro de la organización y las deseadas repercusiones positivas en la población, dígase se atendería al cliente.

Como vimos anteriormente, la transición de una fase a otra del ciclo organizacional, así como de las propias configuraciones no es del todo sencilla, una vez que exista la coalición interna dominante con el perfil especificado se abre la posibilidad que la transición a pesar de tornarse con rasgos de la arena política, dicha coalición triunfe y se mantenga, con lo cual se puede comenzar la implementación y consolidación del modelo recomendado. Un aspecto más que no se debe olvidar ni socavar es la resistencia inherente a los procesos de cambio, más a los que demandan un perfil altamente técnico y especializado, ya que ello se ha debido más a consideraciones y opiniones más ideologizadas que de factibilidad instrumental, es más hay quienes sean manifestado en contra de que las organizaciones tengan como valores para su éxito la eficacia y la eficiencia (De Piero (2005) 118-122), lo cierto es que el caso no es de posturas liberales o neoliberales, se trata de contar con las mejores capacidades justamente para satisfacer a la clientela que se acerca a las OSC y busca en ellas soluciones. Considerablemente la crítica se centra en que la organizaciones sociales que cuentan con un perfil como ese se desinteresan y desvinculan del quehacer fundamental de dichas organizaciones, atender a grupos particulares de la sociedad civil, en otras palabras, se abandonaría el sentido social, cuando en realidad no habría alteración en dicha meta, ya que el modelo es más un instrumento y un medio que un fin en sí mismo. Por citar un ejemplo a favor de la proposición y generación de alternativas en la modificación e implementación de modelos de gestión más vinculados a lo técnico encontramos a Helmut K. Anheier (2000), quien considera el desarrollo estratégico y una dimensión operativa para ello, lo cierto es que no llega al punto de considerar elementos y características propias de la gestión pública, sin embargo sí del ciclo de las políticas pública y su proceso. Retomando el aspecto de la fundación de una organización de la sociedad civil, es en términos de racionalidad administrativa establecer el tipo de OSC que será, ya que de ahí partirán ya no solo las políticas internas, sino los programas y líneas de acción que tomarán las organizaciones para su funcionamiento y atención de su población objetivo. Lo cierto es que el tipo que mayor concordancia y congruencia guarda con el modelo sugerido son las organizaciones operativas y de defensa. Separando el tipo en dos, o sea, lo operativo y lo de defensa se pueden hace diversos planteamientos, lo cierto es que aunado a la congruencia hace falta capacidad para generar impactos y resultados positivos en la sociedad civil. Se

sugiere este tipo de organizaciones dado que como señalamos en un principio las organizaciones sociales operativas son aquellas que cuentan con la intención y, se presupone, los recursos y medios para diseñar e implementar políticas públicas, mientras que las de defensa buscar proteger y resguardar intereses y necesidades de uno o varios grupos con una causa en común pero pretendiendo influir en las políticas, y cuando decimos en las políticas exponemos que son las que diseña e implementan las estructuras gubernamentales de los tres ordenes de gobierno, que también incluyen sus planes y programas de gobierno. El punto es que se propone trabajar más con este tipo de organizaciones dada la alta convergencia entre los postulados de la *NPM* y de las políticas públicas tanto en su ámbito metodológico como instrumental, sin olvidar que las políticas públicas en esencia son instrumentos administrativos de incidencia social y no política. Por lo cual dejo en claro que el modelo no es excluyente de buscar su adaptación e implementación en los otros tres tipos de organizaciones sociales, de ninguna manera, establezco el tipo que se presta más, aunque cualquier organización habrá de contar con un modelo de gestión, pero el de la *NPM* podría coadyuvar considerablemente a que en cada tipo cumplan de mejor manera sus cometidos.

En cuanto al por qué es más concurrente la *NPM* con las políticas públicas podemos argumentar lo siguiente. Las políticas públicas son un campo de conocimiento que requiere de la participación ciudadana sea para el diseño, la implementación y/o la evaluación de las mismas; también cuentan con la característica de la flexibilidad, la cual depende no de la voluntad de los diseñadores y elaboradores (*policymakers*), sino de la esencia misma del instrumento y la flexibilidad se debe a la adecuación de los cambios positivos o negativos que tenga el problema focalizado que se resuelve, ya que de no ser así se corre el altísimo riesgo de que la resolución del problema fracase. Entonces dicha flexibilidad requiere que tanto las estructuras organizacionales todas, sociales, políticas, gubernamentales y económicas se adapten al problema y a la población objetivo, lo cual es asumido por la *NPM*. Un aspecto más que relaciona al modelo con las políticas públicas es que requieren de factibilidad política, que implica negociación y cabildeo; la factibilidad económica, que es la disponibilidad de los recursos económico-financieros para el financiamiento de las políticas; factibilidad organizacional, que alude a la coordinación entre estructuras organizacionales y disposición de sus recurso para juntos solucionar los problemas, lo cual implica cogestión, coparticipación y corresponsabilidad; la factibilidad legal que es el análisis de la legislación para la identificación de incentivos y barreas al desarrollo de las políticas, así como el asumir que no es opción la violación del estado de derecho.

Abordemos el caso de los escalamientos, que definimos arriba, de entre los que mencionamos hay que ponderar prioritariamente al *escalamiento organizativo,* que es el que cuenta con las atribuciones y

particularidades que convergen con la *NPM,* lo destacable en este caso es que acorde a las definiciones y posturas respecto de este tipo de escalamiento es que si bien busca la eficacia y la eficiencia se mantienen centrado en que ambas se lograran en tanto mayor cantidad de dinero exista, lo cual contraviene uno de los postulados del modelo de gestión pública, que como arriba dijimos no sólo busca los siempre necesarios dineros para su acción, pero a su vez se requiere de una correcta manera de obtener los dineros y fundamentalmente el cómo se diseña la presupuestación para la asignación y ejercicio de los mismos. En relación a ello y que hace más recomendable y necesaria la implementación del modelo es que deja de lado la construcción y desarrollo de las capacidades organizacionales como estructura, recursos, autoridad, entre otras, así como el personal calificado para ello. Lo anterior se sustenta que una considerable porción del trabajo en y de las OSC se hace con el voluntariado, lo cual lo hace rico socialmente hablando, pero volátil y no forzosamente especializados, ya que la finalidad es la reducción de costos para el logro de las metas. Siendo que muchas veces por la ausencia o baja calidad del profesionalismo y la especialización, los costos en el mediano y largo plazo suelen ser altos intra y extraorganizacionalmente hablando, más los económicos y el costo en la confianza y la legitimidad social. No podemos negar que hay una ventana abierta a que se pueda incorporar el modelo bajo este escalamiento, ya que es considerada por él la alternativa de aplicar la subcontratación (*outsourcing*). Para complementar la correlación y reforzar como es que se pueden llevar a cabo políticas públicas hay que señalar que la coordinación de agentes y actores y los recursos es crucial, entonces la variable económica deja de ser prevaleciente pero siempre necesaria.

Por ello en la parte correspondiente a los modelos, enfáticamente el de la *NPM,* dejamos en claro que la construcción de capacidades dentro y para las organizaciones se torna vital, ya que no basta ni es suficiente el dinero, como tampoco involucra forzosamente la capacidad de saberlo hacer rendir y programar.

Toda implementación de modelo y desarrollo de políticas es arduo y complejo, lo cierto es que entre más, de ser el caso, y mejores elementos de gestión y acción tengan las organizaciones de la sociedad civil, mejores serán los escenarios de incidencia social a los que aspiran cumplir y llegar en aras del bien común y de la satisfacción de la población objetivo y de la sociedad, más cuando los problemas que se suelen abordar son los que atañen a la calidad de vida, los derechos humanos y la calidad de la vida democrática de un país.

El reto no se torna sencillo, las resistencias estarán presentes, más la ideológicas y económicas, ello se debe a dos cosas fundamentalmente, de las primeras por que los problemas públicos se *ideologizan* (sic) por aquellos que buscan resolverlos, mientras que de las segundas por que no termina de

comprenderse y asumirse la diferenciación entre invertir y gastar.

Por lo cual la recomendación al igual que en la planeación estratégica, se sugiere y se demanda una ampliación de miras y un cambio en la mentalidad y concepción de cómo hacer exitosas a las organizaciones de la sociedad civil adaptando e instrumentando un modelo no exento de fallas y dilemas pero más congruente con el cometido de cada organización social, con las necesidades de la ciudadanía y las exigencias de un mundo sumamente cambiante y con desigualdad.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006) Gobernanza y gestión pública, FCE, México.

Anheier, Helmut K. (2000) Managing non-profit organisations: Towards a new approach, Civil Society Working Paper 1, Centre for Civil Society, London School of Economics, Londres.

Arellano Gault, David (2004) Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional, FCE, México.

De Piero, Sergio (2005) Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción, Paidós, Buenos Aires.

Dussauge Laguna, Mauricio I. (2009) "¿De las "E´s" a las "C´s"? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después, en María Del Carmen Prado (Coord.) Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las políticas públicas, El Colegio de México, México.

Hannan, Michael T. y John Freeman (1977) "The Population Ecology of Organizations" en American Journal of Sociology, Marzo, 82.

Hood, Christopher (1991) "A Public Management for All Seasons?" en Public Administration, vol. 69.

Mintzberg, Henry (1984) "Power and Organization Life Cycles" en Academy of Management, The Academy of Management Review, Abril, 9, 2.

Olson, Mancur (1992) La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos, Limusa, México.

Weber, Max (1992) Economía y Sociedad, FCE, México.

Situación actual de las Organizaciones de la Sociedad Civil con respecto a los Indicadores de Estructura, Institucionalidad y Transparencia en el municipio de Cajeme, Sonora, México.

Mtra. Imelda Lorena Vázquez Jiménez
Mtra. Guadalupe de la Paz Ross Argüelles
Dra. Beatriz Ochoa Silva
Dr. Roberto Celaya Figueroa
Dra. Dina Ivonne Váldez Pineda

Resumen

En el municipio de Cajeme, Sonora no se cuenta con un padrón único y actualizado de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), no se sabe a ciencia cierta cuántas existen, qué hacen, cuál es su objetivo y sobre todo cuál es su estructura actual.

Esta investigación se consideró para dar respuesta a la siguiente interrogante ¿Cuál es la situación actual de las OSC en cuanto a los indicadores de Estructura, Institucionalidad y Transparencia? Para lo cual se realizó un estudio descriptivo con una metodología de corte cuantitativa, una población de 140 organizaciones, un instrumento que ha sido aplicado de manera virtual por Massociedad.org.mx Centro virtual para el auto diagnostico de las OSC.

Esta investigación servirá de insumo a Red Comunitaria Sonora (RedCoSon) para trabajar en proyectos que puedan integrar a más de una organización e ir buscando la acreditación por Cemefi y la procuración de fondos a nivel internacional.

Palabras Claves

Sonora, Sociedad Civil, Cemefi, Estructura, Institucionalidad, Transparencia,

Introducción

El Banco Mundial comenzó a interactuar con la sociedad civil en el decenio de 1970 a través de diálogos con organizaciones no gubernamentales (ONG) sobre asuntos ambientales. En la actualidad, el Banco Mundial consulta y colabora con miles de miembros de organizaciones de la sociedad civil (OSC) en todo el mundo, tales como organizaciones comunitarias, ONG, movimientos sociales, sindicatos, grupos religiosos y fundaciones.

Según el Banco Mundial (2010), el tamaño, el alcance y la capacidad de la sociedad civil en todo el mundo crecieron espectacularmente durante el pasado decenio, gracias al proceso de globalización y el florecimiento de la democracia, las telecomunicaciones y la integración económica. A modo de

ejemplo, el número de organizaciones no gubernamentales (ONG) aumentó de 6.000 en 1990 a 26.000 en 1999.

Las organizaciones de la sociedad civil se han convertido en canales importantes para la entrega de servicios sociales y la puesta en marcha de iniciativas de desarrollo en todo el mundo. Entre otras cosas, participan en la prestación de una amplia gama de servicios básicos que complementan y mejoran la acción de los gobiernos.

Como asegura Villalobos G. (1997), en la Sociedad Civil se encuentran dos grandes ámbitos: el sector lucrativo, identificado con las empresas que producen bienes y servicios, y el sector no lucrativo, que reúne a organizaciones que también producen y ofrecen bienes y servicios a la comunidad, pero asociados con una dimensión pública y cuyos remanentes se reinvierten en el mismo objeto social de las organizaciones.

Según Carothers, T. (2000) como espacio de lo público, la Sociedad Civil es el ámbito de la participación ciudadana y de la construcción de ciudadanía. Por medio de las OSC las personas ejercen su ciudadanía liberando talento y construyendo perspectivas para atender los problemas públicos. Además de las OSC, en el concepto de Sociedad Civil se suelen incluir asociaciones de profesionistas, grupos religiosos y estudiantiles, sociedades culturales, clubes deportivos y grupos comunitarios entre otros.

Alguno de los elementos más distintivos de las OSC son su autonomía, en tanto que no forman parte del gobierno ni buscan hacerlo, no persiguen fines de lucro y buscan realizar un aporte a la sociedad, ya sea mediante la prestación de servicios a terceros o por medio de la promoción y defensa de derechos fundamentales, entre otros ámbitos.

Es en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2008) que define a las OSC como personas morales que, estando legalmente constituidas y sin perseguir fines de lucro ni de proselitismo religioso o político-partidista, realizan actividades de beneficio social. Constituye un avance significativo para el fortalecimiento de un sector que con el paso de los años ha llegado a ocupar un lugar relevante en el largo proceso de construcción de una sociedad justa cimentada en el respeto a las libertades, la atención de las desigualdades, sobre todo en su dimensión de género, y en un buen gobierno responsable de la preservación del orden y la estabilidad política.

La existencia de un ordenamiento jurídico apropiado para las organizaciones de la sociedad civil es garantía de las formas en que habrá de darse la interacción de éstas con el gobierno, la manera en que las dependencias gubernamentales fomentarán sus actividades y las modalidades en que se dará la

necesaria corresponsabilidad, una vez que las organizaciones de la sociedad civil tengan el registro a que se refiere la ley.

Dentro del amplio término en que se encuentran las organizaciones de la sociedad civil se pueden encontrar varios tipos de OSC como son: Instituciones de Asistencia Privada (IAP), personas morales con fines no lucrativos; Instituciones de Beneficencia Privada (IBP), instituciones con actos que se ejecutan con fondos particulares y con un fin filantrópico o de instrucción laica; Asociación Civil (AC), cuando varios individuos convienen en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico; además de Sociedad Cooperativa e Instituciones Académicas y Colegios entre otras.

En el estado de Sonora se cuenta con organizaciones de la sociedad civil reconocidas y comprometidas con el bienestar social, cuyas acciones son fomentadas por el estado, reconociendo la experiencia y capacidad filantrópica de dichas organizaciones.

Es precisamente en ciudad Obregón, Sonora donde surge la Red Comunitaria (2001-2003) por un grupo de ocho organizaciones con amplia experiencia en generación de proyectos sociales, que promovían en beneficio de la población más desprotegida del municipio de Cajeme, Sonora. Estas fueron inicialmente: Cruz Roja Mexicana, Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Comité de Promoción Social del Valle del Yaqui (PROVAY), Banco de Alimentos de Cajeme (BAC), Fundación de Apoyo Infantil (FAI) Sonora; y en un segundo momento se incorporaron: Fundación del Empresariado Sonorense capitulo Obregón (FESAC), Cajeme 2020 A.C. y ya como una Institución independiente, Bazar y Reciclado de Cajeme A.C., constituida legalmente en febrero del 2002. (Vázquez, Ross y Ochoa 2006).

La Red Comunitaria en su primera etapa fue un proyecto exitoso que logró la participación comunitaria en la búsqueda de un bien común, donde todos los participantes compartían objetivos y seguían un proceso ordenado de desarrollo y donde los recursos financieros, lejos de ser un problema, se unían a los logros del mismo.

Es en el año del 2006 con el inicio del doctorado en planeación estratégica para la mejora del desempeño en el Instituto Tecnológico de Sonora cuando este proyecto se retoma ahora con el nombre de Red Comunitaria Sonora (RedCoSon) para darle continuidad, con el liderazgo de tres doctorantes que rescatan lo que se había venido haciendo con el proyecto de Red y le dan un giro al dar inicio con sesiones de manera quincenal y volviendo a convocar a un grupo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) conscientes de que los problemas sociales no pueden ser sólo preocupación del gobierno, ni de ellas mismas por lo que deciden trabajar de manera conjunta para combatir problemas sociales de

pobreza, educación, medio ambiente uniendo esfuerzos, talentos y recursos para promover el desarrollo social de la comunidad y mejorar su calidad de vida.

Dado que la mayoría de las comunidades de bajos ingresos se enfrentan a condiciones de vida extremadamente difícil en RedCoSon, se cree que a través de alianzas entre OSC, Instituciones de Educación Superior, Gobierno, Medios de Comunicación y empresas privadas se puede contribuir a mejorar los indicadores de calidad de vida, bienestar social, autosuficiencia y supervivencia, para lo que propone diversas metas estratégicas para cada uno de estos indicadores que a continuación se presentan: a). calidad de vida: factores psicosociales, disminución de adicciones, promoción y prevención de la salud; b). Bienestar social: Disminución de la pobreza alimentaria, mejoramiento de la cultura, atención a grupos vulnerables; c). Autosuficiencia: Calidad Ambiental, rezago educativo, disponibilidad de vivienda; d). Supervivencia: Empresarialidad social y familiar, ingreso per capita e incremento en el empleo (Vázquez, Ross y Ochoa 2008).

Desde el 2006 estas profesoras del Instituto Tecnológico de Sonora han venido trabajando con proyectos de tipo social, con apoyo de alumnos del último semestre de los programas educativos de Licenciado en Psicología, Licenciados en Administración de Empresas y Licenciados Economía y Finanzas, siendo éstos últimos los que estuvieron en el desarrollo de esta investigación.

Al solicitar un padrón del registro de las OSC al alcance de la mano que apoye a identificar cuántas OSC se encuentran trabajando y cuál es el giro de cada una de ellas no se cuenta con un documento expreso que apoye a realizar investigaciones con este sector.

Es común escuchar a cada momento que una organización hizo algo por los niños con capacidades especiales, otra organización realizó una actividad en beneficio de los adultos de la tercera edad, y de ahí nace la inquietud de saber cuántas organizaciones de la sociedad civil existen en esta ciudad, qué hacen, cuál es su destino y sobre todo cuál es su estructura actual.

Se solicitó apoyo al gobierno del Municipio de Cajeme, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Bazar Solidario IAP, proporcionando cada uno de ellos los patrones de datos que tenían para así poder integrarlos en un solo directorio que sirviera como base a la investigación. Dando como resultado un total de 140 organizaciones de la sociedad civil como población.

Además considerando que el Centro Mexicano para la Filantropía es quien actualmente realiza una acreditación de indicadores de Institucionalidad y Transparencia se dio a la tarea de investigar qué es lo que está sucediendo en este municipio porque solamente once organizaciones se encuentran acreditadas por el Centro, según actualización que se tiene al 30 de julio del 2010, lo que representa el 4.19% del total de 262, según lo publica Cemefi (2010).

Marco Teórico

El Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) es la entidad encargada de la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y es responsable del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades establecidas por la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las OSC.

Según datos del Sistema de Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil (SIOS) de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) 2009, el 52% de las OSC registradas en este sistema fueron fundadas entre los años 1991-2000, Es interesante el hecho de que sólo el 6% de OSC fueron creadas antes de 1950. El 16% se instituyeron entre 1951 y 1980, y el 27% restante entre 1981 y 1990, lo anterior se puede decir que viene a demostrar que efectivamente las OSC en México han ido acompañadas del proceso de transición democrática, con un promedio general de vida de solamente 15 años.

Según Indesol-SIOS (2009) los sectores atendidos por las organizaciones de la sociedad civil se refieren a la población en general, familia, grupos vulnerables como discapacitados, indígenas, niños de la calle, mujeres maltratadas entre otros. Entre estos sectores el que mayor atención recibe es la población en general.

También afirma Indesol-SIOS (2010) que en términos de género, las organizaciones de la sociedad civil atienden en un 77% a personas de ambos sexos, 3 % sólo a hombres y 8% únicamente a mujeres. Los servicios que prestan van desde la asistencia y la capacitación hasta la investigación y defensa legal.

El Centro Mexicano para la Filantropía (2010) , es una asociación civil fundada en diciembre de 1988. Es una institución privada, no lucrativa, sin ninguna filiación a partido, raza o religión. Cuenta con permiso del Gobierno de México para recibir donativos deducibles de impuestos. Su sede se encuentra en la Ciudad de México y su ámbito de acción abarca todo el país.

A junio del 2009, consta en sus registros que se encuentra integrada por 720 miembros, entre los que se encuentran asociaciones, empresas, fundaciones y personas. Es reconocida en el Tercer Sector como una institución de fuente importante de información confiable sobre el mismo sector.

Como parte de su visión es ser un ejemplo de eficacia, calidad, transparencia y rendición de cuentas por la capacidad de generar impactos que se demuestran con programas y por el manejo transparente y eficiente de los recursos de que dispone.

Los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia, son un conjunto de diez referencias objetivas

que reflejan el nivel de desarrollo institucional de la organización y permite identificar si existe y opera realmente, si cumple con los requisitos legales mínimos, si cuenta con misión, visión y objetivos que orienten su servicio a las personas que sirve, si cuenta con la escritura y mecanismos institucionales de transparencia y rendición de cuentas.

Estos indicadores operan como un proceso institucional de autoevaluación y autorregulación voluntario, verificado y acreditado por Cemefi, a través de documentos comprobatorios. Tienen el propósito de impulsar la profesionalización del sector, dar certeza a los donantes y promover la transparencia y la rendición de cuentas.

Método.

Para RedCoSon fue muy importante la realización de un diagnostico para determinar la situación actual de las OSC, porque le permitió conocer sus fortalezas y debilidades y poder trabajar en ellas para llegar a una eficiencia tan significativa y así mejorar la calidad de vida de las personas, reducir los índices de pobreza y ayudar al desarrollo económico de la comunidad en que se desempeñan.

Pregunta de la Investigación: ¿Cuál es la situación actual de las OSC en cuanto a los indicadores de Estructura, Institucionalidad y Transparencia en ciudad Obregón, Sonora? Para dar respuesta a la pregunta de investigación se consideró el siguiente método:

Tipo de Estudio: Se realizó un estudio descriptivo con una metodología de corte cuantitativa.

Población y muestra: Se dio inicio con la ubicación de las 140 organizaciones de la sociedad civil, donde la intención fue la de aplicar el instrumento a todas las organizaciones para determinar su situación actual en los indicadores de Estructura, Institucionalidad y Transparencia.

Instrumento: Este instrumento fue adaptado de uno que ha sido aplicado de manera virtual por Massociedad.org.mx Centro virtual para el desarrollo de las OSC, donde de manera muy clara cada organización de la sociedad civil puede auto diagnosticarse y saber cuál es su situación de manera esencial, recomendable y deseable. Para efecto de esta investigación solamente se utilizó la situación esencial y el indicador de Estructura, además se le agregaron los puntos para medir los indicadores de Institucionalidad y Transparencia.

Procedimiento de recolección de datos: Para la recolección de la información se les pidió autorización a los representantes y/o administradores de cada organización, quienes fueron los indicados para responder este instrumento.

El análisis de datos se llevó a cabo en el paquete estadístico para las ciencias sociales (Statistical Package for the Social Sciences, SPSS) el cual fue desarrollado en la Universidad de Chicago siendo uno de los más utilizados, según afirma Hernández Sampieri (2006). Además se utilizó para la

descripción medidas de tendencia central.

Resultados

De las 140 OSC de este municipio solamente participaron activamente el 29%, en un periodo de febrero a mayo de este año en curso, se encontró también que el 35% de la población no tienen actualizada su dirección y no fue posible tener contacto con ellas, además el 6% se les localizó pero no quisieron participar en esta investigación.

Primeramente se muestran algunos gráficos representativos a los datos generales de las OSC (motivo de fundación de OSC, objeto social, población atendida, años en operación,) seguido por solamente interpretaciones de las demás preguntas de esta misma sección de datos generales. Posteriormente análisis de las preguntas representativas a los indicadores de Estructura, Institucionalidad y Transpaencia de las OSC en Cajeme.

Datos Generales de las OSC en el Municipio de Cajeme

Figura 1: Interpretación: Como motivo de la fundación de la institución en el rubro de Otros el resultado fue que el 38% de las organizaciones que participaron el motivo fue por rescatar las culturas, apoyo a organismos sociales, ayuda a las personas que tienen adicciones, promoción de bellas artes; mientras que el 31% asegura que por actividad individual del fundador, un 13% fue resultado de la unión de varias organizaciones, el10% por separación de otra organización y el 8% por apoyo a las actividades de la iglesia.

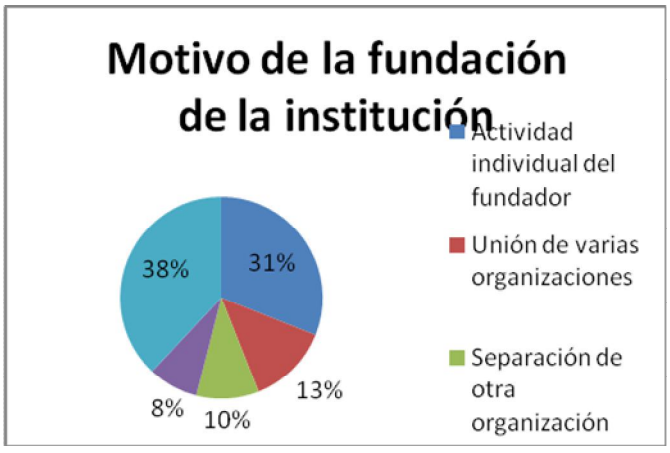


Figura 2: Interpretación: con referencia al objeto social de la institución se obtuvo que un 15% se dedican a apoyar a las personas con problemas de salud, un 10% se dedican a la problemática de las adicciones, y un 12% a diferentes servicios sociales que prestan a la comunidad como alimentación a

indígenas, dar hogar a niños maltratados entre otros.

Figura 3: Interpretación: Considerando la pregunta ¿La institución cuenta con CLUNI? El resultado que se obtuvo fue que el 51% no cuenta con la clave única mientras que el 49% ya tiene este clave única de identificación.

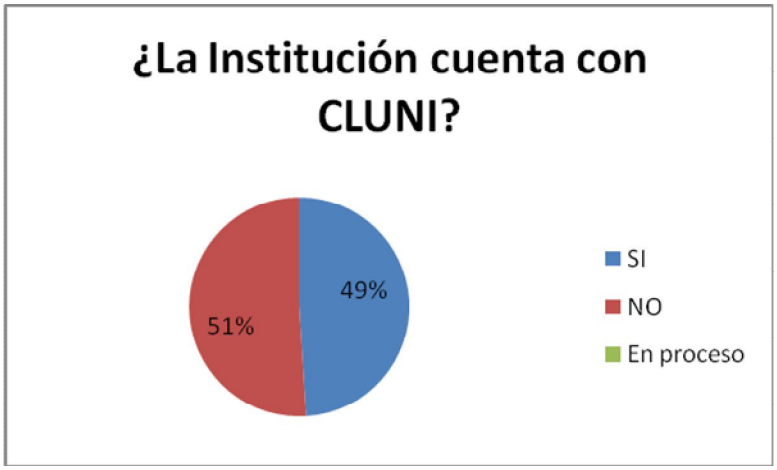
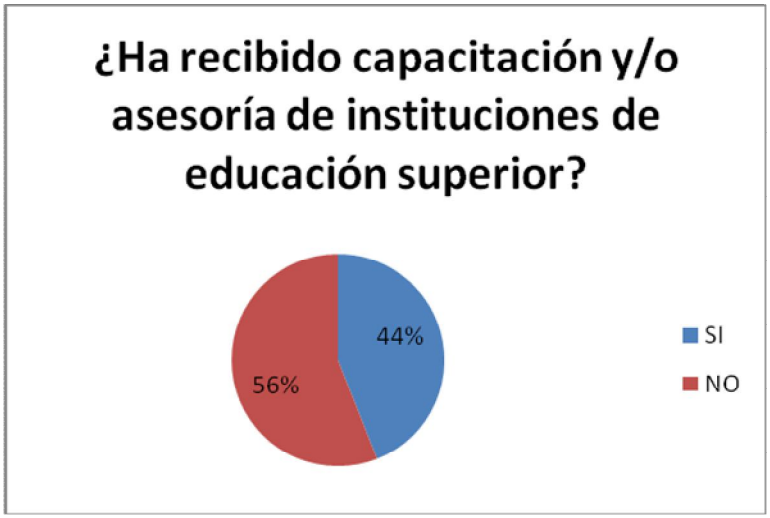


Figura 4: Interpretación: A las organizaciones participantes se les hizo la siguiente pregunta ¿Ha recibido capacitación y/o asesoría de instituciones de educación superior? Dando como resultado que solamente el 44% de ellas si lo han hecho y el 56% restante dijeron no haber recibido ningún tipo de asesoría o capacitación.



Con la pregunta sobre ¿Qué tipos de apoyos económicos recibe la institución? El resultado fue que aun 23% reciben apoyos gubernamentales, un 20% recibe apoyos locales, el 22% de apoyo de iniciativa privada, un 9% son de origen nacional, el 8% recibe apoyos de tipo internacional y un 18% recibe apoyos como donaciones y caridad.

En el ámbito en que se estudia a las organizaciones de la sociedad civil en el municipio de Cajeme, dio como resultado que un 97% de las organizaciones encuestadas les gustaría recibir información de lo que está haciendo ITSON en colaboración con las OSC, mientras que un 3% no tienen interés en recibir información.

En cuanto a la pregunta sobre El ámbito en que se estudia la población atendida de las organizaciones encuestadas, se obtuvo como resultado que un 24% sus beneficiarios son mujeres, un 22% son jóvenes, un 14% son hombres, un 24% son niños, un 4% son homosexuales, mientras que un 12% son adultos mayores.

En cuanto a la pregunta sobre Redes a las que pertenece, los resultados fueron que el 50% de las instituciones que participaron se encuentran formando parte de Red Comunitaria Sonora, a la Fundación de Grameen el 2%, en ProDesarrollo se encuentran participando el 3%, con Cemefi el 6%, con Red de Fundaciones Comunitarias el 4%, con Alianzas Fronterizas un 6%, con Redes Indígenas un 5% y un 24% no pertenece a ninguna Red.

Con respecto a la pregunta sobre Años de operación que tiene la organización se obtuvo que el 57% tiene más de 10 años en operación, el 15% entre seis y diez años, el 15% entre tres y seis años, y el 13% solamente tienen entre uno y tres años realizando actividades en beneficio de la comunidad del municipio de Cajeme.

Resultados del Indicador de la forma Estructura de las OSC del municipio de Cajeme

La primera pregunta es sobre si ¿La organización cuenta con un Patronato o Consejo Directivo? El resultado fue que el 75% de las organizaciones dicen que si cuentan con uno mientras que por el contrario el 25% afirman que no cuentan con un Patronato o Consejo Directivo.

Considerando la pregunta si ¿Los Consejeros participan sin recibir remuneración alguna? El resultado fue que del 75% que contestaron que si cuentan con Consejo, el 63% de las organizaciones dicen que no reciben remuneración sus consejeros y por el contrario el 37% de las organizaciones sus consejeros son remunerados.

Con la pregunta de ¿El Consejo es el responsable de planear, definir políticas, supervisar la administración, procurar fondos, y del reclutamiento y selección del director ejecutivo? Las respuestas fueron que 73% de las organizaciones afirman efectivamente si son responsables los consejeros mientras que por el contrario el 27% dicen que el consejo no es responsable de hacerlo.

En el ámbito en el cual se analiza la estructura de la situación de la OSC en Cajeme, arroja que el 65% de las organizaciones afirman que cuándo el Consejo toma decisiones, está presente el quórum y se elaboran actas o minutas. Mientras que en el 35% del total de las OSC que aseguraron que si cuentan con Consejo afirman que no lo hacen.

En el ámbito en el cual se analiza la estructura de la situación de la OSC en Cajeme arroja que el 41% de las organizaciones encuestadas dicen que los consejeros reciben periódicamente capacitación e información sobre sus responsabilidades**.** Solo el 15% afirma que forma parte de la cultura organizacional. Mientras que en el 27% afirman que no lo hacen y solo el 17% dicen que tiene la intención de implementarlo.

El 61% de las organizaciones que afirmaron que si cuentan con Consejo respondieron que ellos si aportan recursos económicos a la organización**.** Mientras que el 39% afirman que no lo hacen.

El 88% de las organizaciones encuestadas que afirmaron que si cuentan con Consejo, respondieron que el Director de la institución es reclutado, seleccionado y contratado por el Consejo**.** Solo el 12% afirman que no lo hacen.

El 68% de las organizaciones afirmaron que el Consejo cuenta con un calendario anual de reuniones. Solo el 32% afirma que no lo llevan a cabo.

El 56% de las organizaciones asegura que para las sesiones del Consejo se cuenta con un orden del día y se entrega a los consejeros con anticipación información relevante que los ayude a tomar decisiones**.** Solo el 27% respondieron que no lo hacen y el 17% dicen que tienen la intención de implementarlo.

En el ámbito en el cual se analiza la estructura de la situación de la OSC en Cajeme, arroja que el 66%

la organización cuenta con un manual del Consejo que especifica sus funciones y responsabilidades**.** Mientras que en el 17% afirman que no lo tienen y solo el 17% dicen que tiene la intención de implementarlo.

Resultados de los Indicadaores de Institucionalidad y Transparencia de las OSC del Municipio de Cajeme.

En el ámbito en que se analizan los indicadores de institucionalidad y transparencia de las OSC en Cajeme, arroja que el 85% de las organizaciones cuentan con acta constitutiva registrada ante notario público, mientras que el 15% restante no cuenta con acta constitutiva.

El 61% cuenta con autorización de la SHCP como donataria, mientras que el 39% restante no cuenta con autorización de la SHCP como donataria.

El 100% de las organizaciones encuestadas cuentan con Misión., Visión y Objetivos dentro de la organización.

El 98% de las organizaciones encuestadas cuenta con domicilio y teléfonos verificables, mientras que el 2% no cuenta con ello.

El 66% cuenta con informe anual de actividades y estados de resultados financieros auditados, mientras que el 34% no cuenta con el informe anual de actividades auditados.

El 54% cuenta con consejo directivo o patronato cuyos miembros son en su mayoría distintos al equipo profesional, mientras que el 46% restante no cuenta con ello.

El 39% cuenta con personal profesional contratado en nómina, mientras que el 61% no cuenta con personal contratado en nómina.

El 90% de las organizaciones encuestadas cuenta con colaboradores voluntarios trabajando en los programas, mientras que el 10% no cuenta con colaboradores voluntarios trabajando en los programas.

El 89% de las organizaciones cuentan con más de 3 años de operación mientras que el 13% restante se encuentra entre uno o menos de 3 años de operación.

El 54% tienen más de 3 fuentes distintas de ingresos, mientras que el 46% restante no cuentan con más de tres fuentes distintas de ingresos.

Conclusiones

Con la realización de este proyecto se pudo concluir que efectivamente es posible determinar la situación actual de las Organizaciones de la Sociedad Civil en cuanto a su Estructura, Institucionalidad y Transparencia en el municipio de Cajeme, con el apoyo de un instrumento que arrojó un cúmulo de información que será de beneficio para las mismas organizaciones civiles, para el gobierno y el desarrollo de sus programas y sobre todo para RedCoSon cumpliendo con los objetivos que tiene desde

su integración, participar en programas en conjunto donde los beneficiarios sean cada vez más y las organizaciones se unan con un mismo fin, trabajando en red.

Este proyecto mostró las debilidades y fortalezas con las que cuentan las diversas organizaciones participantes y en base a los resultados obtenidos poder trabajar en éstos, con el único fin de alcanzar una plenitud institucional y poder otorgarle a la comunidad un servicio que provocará una mejor calidad de vida a sus beneficiarios.

Las OSC de Cajeme cuentan con un ambiente agradable, de respeto mutuo, cooperación y solidaridad entre sus integrantes y eso se refleja en el trato que le brindan a la sociedad. En la administración de recursos voluntarios, las organizaciones cuentan con personal voluntario los cuáles cuentan con el perfil adecuado para el trabajo, y se preocupan por ofrecer orientación y capacitación para la correcta realización de sus labores.

Esta investigación servirá de insumo a Red Comunitaria Sonora para trabajar en proyectos que puedan integrar a más de una organización e ir buscando la acreditación por Cemefi y procuración de fondos de índole internacional. Además también como fuente de información para las instituciones de educación superior porque existe un nicho en el que los profesores y alumnos pueden participar a través de práctica profesional con proyectos de capacitación en áreas de administración, contaduría, producción, psicología, tecnología educativa entre otros.

Recomendaciones.

Hacer más proyectos que incluyan a las OSC de Cajeme ya que éstas realizan una gran labor social y en la actualidad son poco reconocidas, el seguimiento de acciones realizadas por estas organizaciones generará una actualización automática del padrón de OSC, lo cual no sólo es benéfico para la sociedad, sino para la misma organización.

Hacer evaluaciones periódicas a los voluntarios y hacerles llegar los resultados para hacer más eficiente el trabajo que realizan. También es importante mencionar que las personas que están encargadas de la administración tengan mayor disponibilidad cuanto se les solicite información para este tipo u otro de investigación, debido que lo único que se busca con este tipo de trabajos es hacer una evaluación lo más confiable posible, con información de primera mano, y que ellos mismos puedan tomar decisiones en base a los resultados, ver las áreas que necesitan fortalecer y trabajar más, además de sumar esfuerzos con la sociedad, gobierno e instituciones de educación superior para desarrollar programas de impacto y beneficio a las comunidades con problemática social.

Con el análisis de los resultados se puede apreciar la relación que establecen las OSC de este municipio con el sector educativo, además que el modelo que ha seguido Red Comunitaria Sonora, que

actualmente tiene integrado ya más de 40 organizaciones han probado tener un alto impacto positivo en la sociedad cajemense.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil tienen ahora más necesidades que antes de generar nuevas formas de organizarse, de liderazgo, de profesionalización y especializarse en su trabajo, para responder a las nuevas necesidades de presencia e incidencia en las políticas públicas de los procesos nacionales, por eso la importancia de que las organizaciones busquen mejorar sus procesos, su estructura y la rendición y transparencia de cuentas para que puedan tener una definición precisa de sus necesidades y demandas, no sólo basta la buena voluntad, sino que debe de haber acciones específicas para avanzar y construir juntos ese futuro entre las OSC, gobierno, sociedad, instituciones de educación superior.

Es muy importante mencionar que las OSC que participaron en esta investigación han concentrado la mayor parte de sus esfuerzos en profesionalizar a sus integrantes en la búsqueda de la transparencia, crecimiento, desarrollo y permanencia. Se han visto forzadas a formalizar sus actividades mediante acuerdos, protocolización ante notario público, todo con la intención de moverse más y con mayor disposición de obtener recursos para poder cumplir con el objeto social de su creación y sobre todo porque el impacto que generen sus actividades sean cada vez más en esas comunidades con personas vulnerables con las cuales han trabajado a lo largo de los años. En sí las OSC están cumpliendo con la Ley en busca de beneficios adicionales para ser mejores día con día y cada vez sea mayor su impacto social.

Bibliografía

Autodiagnóstico Institucional (2010) Massociedad.org.mx Centro virtual para el desarrollo de las OSC , Recuperado en enero del 2010 en http://www.cca.org.mx/dds/massociedad/autodiag_ins1.html

Banco Mundial y la Sociedad, recuperado el 24 de marzo del 2010 http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20621415~menuPK:1502582~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:1490924,00.html

Carothers, Thomas (2000), "Civil Society", *Foreign Policy*, invierno de 2000, p.18, citado en Pope, *Jeremy, Libro de Consulta 2000 de T I*, Transparencia Internacional, Berlín.

Centro Mexicano para la Filantropía(CEMEFI) recuperado en febrero del 2010 en http://www.cemefi.org/spanish/content/category/1/2/6/

Historia de Ciudad Obregón, Sonora, recuperado en: http://www.visiteobregon.com/Acerca-de-Ciudad-Obregon/Historia-y-Cultura/Historia-de-Ciudad-Obregon.html

Hernández, Sampieri Roberto (2006), Metodología de la Investigación, Cuarta Edición, Editorial McGrawHill, México, D.F.

Indicadores de Institucionalidad y Transparencia, Instituciones Acreditadas, recuperado en Julio del 2010 en **http://www.cemefi.org/spanish/images/stories/indicadores/pdf/osc%20acreditadas%20marzo%202010.pdf**

Indicadores de Institucionalidad y Transparencia, recuperado en abril del 2010 en http://www.cemefi.org/congreso/inscripciones.html

Las Organizaciones de la Sociedad Civil, recuperado en abril del 2009, www.fusda.org/.../Revista16-LASORGANIZACIONESDELASOCIEDADCIVIL.pdf

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2008) , Instituto Nacional de Desarrollo Social, Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento, Cuarta Edición, México, D.F.

Palomino M. (2007) Instituciones de Asistencia Privada como personas morales con fines no lucrativos, Universidad Anahuac México Sur. Recuperado en abril del 2010 en: http://ols.uas.mx/PubliWeb/Articulos/INSTITUCIONES-DE-ASISTENCIA-PRIVADA.pdf

Vázquez I.; Ross, G.; Ochoa, B. (2006) Contribución de las Instituciones de Educación Superior a la Generación de consecuencias sociales positivas: El Caso del Instituto Tecnológico de Sonora; Capítulo: Mega Planeación para una red social en el municipio de Cajeme, compilador: Dr. Roberto Celaya Figueroa.

Vázquez .I., Ross. G., Ochoa, B., (2008); Instituto Tecnológico de Sonora, ponencia: Negocios sociales que utilizan el modelo de incubación para su desarrollo y puesta en marcha en comunidades del municipio de Cajeme. Presentada en PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE NEGOCIOS. 23 de octubre de 2008.

Villalobos, J. (1997). *Las organizaciones de la sociedad civil en México: visión general*. México: CEMEFI.

Ponencias presentadas

en Páneles

Panel 1: Comunicación intersectorial para el Desarrollo

Comunicación Estratégica del Tercer Sector:
Participación del tercer sector en el diseño de políticas públicas.

Ana Karen Márquez Castro.
José de Jesús Esparza Bautista.
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Resumen.

La participación ciudadana es una condición indispensable en los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas (Aguilar, 2007). En este sentido se entiende como parte importante en las interacciones que permiten el diseño de las políticas públicas para el desarrollo social, aportando temas para la generación de las mismas, retroalimentación acerca de su efectividad y propiciando el entendimiento entre receptores/generadores (sociedad) y diseñadores /ejecutores (Gobiernos).

La participación e incidencia del Tercer Sector en el diseño de las políticas públicas debe analizarse desde las interacciones, flujos e intercambio de información y significados compartidos que se dan entre los sistemas y actores sociales intervinientes.

Por lo anterior, el presente trabajo consiste en presentar una propuesta de análisis de los elementos de comunicación estratégica que pueden ser gestionados por las organizaciones del tercer sector para tener mayor incidencia en el diseño de políticas públicas de desarrollo social.

Palabras Clave:

Comunicación estratégica, Políticas Públicas, Tercer Sector.

Introducción.

Inmersos en una etapa histórica caracterizada por continuas revoluciones tecnológicas y crisis económicas globales, por mencionar algunas, identificamos que la desigualdad social es una constante en países con diferente nivel de desarrollo económico. El activismo social ante la primera crisis económica del siglo XXI se da lo mismo en Atenas, que en Buenos Aires o Seattle.

Por otro lado, el flujo de información en tiempo real y el cada vez mayor acceso a internet ofrecen la

posibilidad de una mayor difusión de los temas de la sociedad organizada, desde la difusión global de la guerrilla zapatista hasta afiliarse a Greenpeace o simplemente participar en un *flash mob*, la sociedad –organizada o no- ha aprovechado las nuevas tecnologías para su empoderamiento.

Ante este escenario de constantes cambios y crisis, los gobiernos no han tenido la capacidad de responder a las demandas sociales, convirtiéndose hasta cierto punto en las entidades que Giddens (1996) bautizó como: "*Instituciones concha*" que son aquellas estructuras sociales que por su rigidez no han podido ajustarse al ritmo de los cambios y atender a los retos de la posmodernidad, pero que sin embargo su existencia sigue siendo sustancial en la vida social.

Este es el escenario en el cual la sociedad civil organizada ha ido aumentando su protagonismo para responder a necesidades sociales de los nuevos tiempos. Una de esas necesidades es, sin lugar a dudas, atender puntos ciegos en donde la pesada estructura del estado no había llegado para solucionar carencias sociales emergentes o añejas.

Esta función de la sociedad civil organizada como "auxiliar" a un débil ¿o a punto del colapso? Estado de bienestar, aunado al protagonismo de los medios masivos de comunicación y a los efectos del individualismo contemporáneo ha configurado lo que Lipovetsky (2000) denomina: *La Benevolencia de masas*.

Lipovetsky nos habla de un activismo relativo, impulsado por los medios, en donde a través de colectas, *telemaratones*, encuestas o convocatorias para participar en todo tipo de eventos que van desde los deportivos (maratones, caminatas, paseos ciclistas, etc.) hasta el fetichismo de portar camisetas o listones de color, la sociedad abandona por momentos su individualismo y hedonismo para apoyar una causa -justa o justificada- y después, ya con la consciencia tranquila, volver a sumergirse en la dinámica consumista.

Por todo lo anterior, estamos frente una oportunidad inigualable para que la sociedad civil organizada participe de forma sustancial en el establecimiento de la agenda de los temas de políticas públicas para el desarrollo social, tal como ya acontece en países como Brasil, específicamente en el ejercicio del llamado presupuesto participativo.

Ante este escenario, el objeto de estudio de esta ponencia es la participación del tercer sector en el diseño de las políticas públicas de desarrollo social, y cómo es posible desde el enfoque teórico-metodológico de la comunicación estratégica, maximizar su incidencia en las acciones de los gobiernos.

La pregunta de investigación de esta ponencia es producto de encontrar relaciones conceptuales entre diversos elementos de la realidad del diseño de las políticas públicas de desarrollo social y de la

participación ciudadana desde el tercer sector, para lograr mayor incidencia del tercer sector en el diseño de las políticas públicas con el apoyo de flujos de comunicación de tipo estratégico.

Desarrollo.

En este trabajo se propone un modelo para el análisis de la comunicación estratégica del tercer sector y su incidencia en el diseño de las políticas públicas de desarrollo social. A continuación se presenta una síntesis de los aspectos teórico-conceptuales y metodológicos que integran este proyecto.

Apartado teórico.

Para la construcción de esta propuesta, se adoptó a la comunicación estratégica como perspectiva teórica, razón por la cual se otorga especial atención a los conceptos de estrategia, comunicación y comunicación estratégica y su incidencia en los sistemas sociales que entran en interacción con los organismos del tercer sector, en otras palabras los públicos estratégicos de las organizaciones de la sociedad civil.

También se incluye una revisión de los conceptos de Políticas públicas y Participación Ciudadana, los cuales son complementarios para entender el problema de estudio.

Comunicación Estratégica del Tercer Sector.

La Comunicación Estratégica es un paradigma emergente, al cual se le han dado múltiples enfoques, pero que en esencia representa una respuesta ante un periodo de crisis creativa en el campo de la comunicación. (Nosnik, 2009).

Aunado a lo anterior, en la actualidad existen múltiples definiciones de Comunicación Estratégica, una de ellas es la orientada a analizar su incidencia en aspectos sustantivos de la organización, tales como: responsabilidad social, sustentabilidad, identidad, misión, visión, objetivos, cultura interna, conocimiento, capital humano, productividad, imagen, reputación e inclusive mercadotecnia y satisfacción de los clientes.(Meyer, 2009).

Por otro lado existen enfoques focalizados en la interacción social que ven en la comunicación estratégica una forma de confrontar voluntades para interpretar disensos y acuerdos, considerando a la complejidad y a la incertidumbre como elementos inherentes a los sistemas sociales. (Macias y Cardona,2009).

Ante tal diversidad epistemológica, se decidió analizar la relación entre los conceptos de Estrategia y Comunicación para llegar, en este caso, a una noción de lo que se puede entender por comunicación estratégica para el tercer sector.

Al respecto podemos decir que los conceptos de Comunicación y Estrategia están íntimamente relacionados: el pensamiento estratégico es un sistema de principios para determinar metas y objetivos,

identificando riesgos y oportunidades y la comunicación, desde el enfoque de la interacción simbólica, es una forma de acción social para lograr objetivos, solucionar problemas o maximizar oportunidades de los diversos actores intervinientes en procesos sociales (Pérez, R, 2001.).

Profundizamos en el tema presentando los elementos teórico-conceptuales relacionados con la comunicación estratégica y su relación con las organizaciones del tercer sector.

Estrategia.

La estrategia tiene su origen en las operaciones militares y actualmente tiene gran incidencia en las organizaciones modernas (Meyer, 2009) se puede conceptualizar como un sistema de principios para diseñar objetivos y metas organizacionales, útil para identificar riesgos y oportunidades en un entorno competitivo.(Aceves, 2004)

Por su origen militar tiene una connotación competitiva (Porter,1982) e incluso se le ha otorgado una conceptuación de arte del manejo y administración de los medios en entornos de alta competencia (Mintzberg,1997).

Un enfoque de vanguardia propone al pensamiento estratégico como la habilidad para controlar las consecuencias futuras y la forma en que se harán las cosas (Koontz, 2004), por otro lado, encontramos una propuesta semejante y que tiene aplicación directa con las organizaciones de la sociedad civil, ya que involucra un enfoque de sistemas sociales, se trata del paradigma de planeación interactiva propuesto por Russell Ackoff (1979).

La planeación interactiva y el futuro idealizado es un modelo de pensamiento estratégico denominado *interactivismo* que tiene las siguientes características.

-No se conforma con el estado actual de las cosas, ni con su desarrollo observado.

-Se basa en idealizar el futuro como una actividad de planeación para alcanzar un desarrollo continuo.

-Mediante la observación constante de la realidad y la integración de todos los elementos sistémicos, prospectar los cambios pertinentes para asegurar hasta donde sea posible el control de las variables que influyen en la idealización del futuro.

El enfoque interactivista plantea establecer una visión que considere a la complejidad de los sistemas sociales, así como las cuestiones económicas, ecológicas y sociológica para la construcción consensuada de un enunciado que defina el nivel de participación que las organizaciones del tercer sector aspiran a desempeñar en el diseño de las políticas públicas, en este caso, de desarrollo social.

Por todo lo anterior y para efectos de este proyecto entendemos a la Estrategia como un modelo de pensamiento basado en un sistema de principios que busca identificar objetivos y metas, así como identificar riesgos y oportunidades con el propósito de diseñar y gestionar una mayor incidencia del

tercer sector en el diseño de políticas públicas de desarrollo social.

Comunicación

Definir a la comunicación es un asunto complejo, entre otras cosas por la crisis actual que vive la academia al carecer de un marco disciplinario que otorgue sustento teórico-científico a su estudio, por otra parte se percibe una tendencia a otorgar especial interés a los medios masivos de comunicación y sus efectos, situación que incide directamente en la docencia e investigación, lo cual representa un reduccionismo en los ámbitos académico y profesional. Finalmente se aprecia que por su parte, disciplinas como la antropología, sociología, psicología y filosofía proponen enfoques consistentes para el estudio de la comunicación. (Macias, N.,2009)

Ante esta problemática, se decidió hacer un abordaje teórico de la comunicación desde el enfoque de Rafael Alberto Pérez (2001), quien propone la revisión del concepto de comunicación desde tres enfoques teóricos: la comunicación como proceso, como significación y como forma de acción social y en un segundo tiempo, relacionar estos tres enfoques con nuestro problema de estudio. Lo anterior se ilustra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

Elaboración propia, basado en Pérez, R (2001)

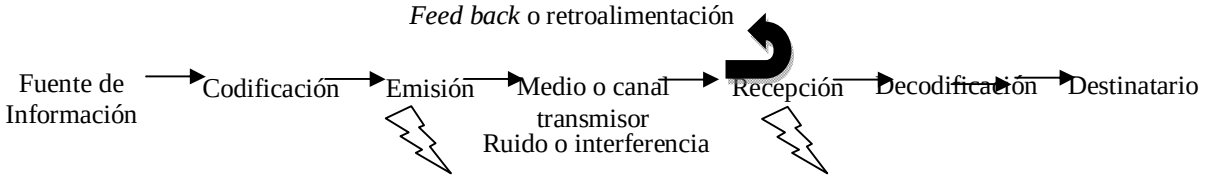
La comunicación como proceso.

El estudio de la comunicación como proceso surge como teoría en la obra de Shannon y Weaver: *The matematical Theory of Communications* en la cual se describe un proceso lineal de transmisión de

información para sistemas de telecomunicación (teléfono y telegráfo), a pesar de ser una teoría matemática formulada para sistemas cerrados, puede tener cierta aplicación en la comunicación entre actores humanos (Pérez, R.2001). A continuación se presenta el esquema del paradigma de información de Shannon y Weaver:

Imagen 1

PARADIGMA DE LA INFORMACIÓN DE SHANNON Y WEAVER



Basado en Rafael, A. (2001)

Sus principales críticos evidenciaron que esta teoría no consideraba aspectos del contexto, así como cuestiones psicológicas de los actores de la comunicación, sin embargo es una base solida para iniciar el estudio del fenómeno (Macias, N.2009).

El elemento central de esta teoría es el flujo de unidades de información entre actores intervinientes, lo cual tiene aplicación directa en nuestro proyecto ya que la información resulta necesaria en entornos sociales complejos para lograr un aumento de libertad en los actores y evitar la desorganización del sistema (Piñuel,J.2009)

Por lo anterior los conceptos de medio o canal transmisor, retroalimentación y ruido o interferencia entre actores intervinientes en aquellos procesos de interés específico para las organizaciones de la sociedad civil, serán considerados como temas a investigar.

La Comunicación como significación.

Este enfoque es complementario a la teoría matemática de Shannon y Weaver ya que va mas allá del intercambio de unidades de información y se enfoca en la transmisión de significados de una persona a otra (Wright, 1959).

Los elementos constitutivos del enfoque de la comunicación como significación son la nociones de significado y significante, denotación y connotación, campos semánticos, entre otras. (Pérez, 2001).

La relación entre significado y significante se debe a Saussure y corresponde a los dos planos del signo en donde el significante corresponde al plano expresivo, material o tangible y el significado

corresponde al plano de representación psíquica (Saussure,1916)

Este enfoque es pertinente para analizar nuestro problema de estudio ya que la interpretación de los signos en el plano del significante es de naturaleza subjetiva, en este sentido los signos empleados para construir el discurso de las organizaciones del tercer sector tendrán diferentes significados para cada uno de los actores intervinientes en los procesos de diseño de las políticas públicas.

Denotación y connotación.

La denotación corresponde al aspecto funcional del mensaje, tiene que ver con su utilidad, con lo tangible, por otro lado la connotación se refiere a las emociones y evocaciones que son propiciadas por la parte denotativa del mensaje, lo anterior se aplica a la comunicación emitida por el tercer sector, la cual genera diferentes tipos de connotaciones. Es de interés para nuestro proyecto identificar las diversas connotaciones generadas por la Comunicación del tercer sector.

Campo semántico.

El concepto de campo semántico tiene relación directa con la connotación que pueden proyectar los actores intervinientes en el proceso de diseño de las políticas públicas de desarrollo social. Por campo semántico se entiende:

> "Las palabras, y, por extensión las imágenes, que se relacionan con un sector conceptual del entendimiento, constituyendo un conjunto estructurado en cuyo interior cada una está bajo la dependencia de las otras". (Pérez,R.,2001,p.427)

En este sentido los actores sociales que tienen interacción con las organizaciones del tercer sector en sus diversos procesos de comunicación, representan sendos campos de significación, lo que incide en la interacción social, ya que en este caso, la comunicación se convierte en un proceso social en el cual interactúan las palabras, los gestos, las miradas y los espacios, rompiendo la división entre comunicación verbal y no verbal, convirtiéndose en un todo integrado. (Watzlawick, 1977).

Este enfoque es pertinente, sobre todo desde el punto de vista de Antonio Pasquali (1972), quien considera que la comunicación es una interacción simbólica en la cual se desarrolla un dialogo, ya sea entre individuos u organizaciones, orientado a la construcción de acuerdos en razón a necesidades básicas, relacionales, superación y/o desarrollo.

La Comunicación como acción social.

De acuerdo con Rafael Alberto Pérez (2001) entenderemos a la comunicación como una acción de participación e intercambio social en la cual se articulan elementos de interacción simbólica, así como de la teoría de la información (modelo de Shannon), tales actores, flujos y barreras o diferentes tipos de ruidos comunicacionales.

Aunado a lo anterior hay que añadir que al ser acción social, se involucra la participación de actores capaces de confrontarse y/o cooperar para lograr sus objetivos de tipo estratégico, en este caso, los diversos actores buscan incidir en el diseño de las políticas públicas de desarrollo social en busca de objetivos específicos.

Definición de comunicación estratégica del tercer sector.

Hasta aquí hemos hablado del concepto de estrategia, de la teoría de la información, de la comunicación vista como significación y como acción social. Es tiempo de articular los elementos conceptuales estudiados para generar una propuesta de noción de comunicación estratégica para el tercer sector.

En este sentido y de acuerdo a los autores revisados, se entenderá por comunicación estratégica a todos los flujos de intercambio de información que se dan los entre sistemas y actores sociales que tienen interacción simbólica con las organizaciones del tercer sector y que inciden en la gestión de los objetivos de las organizaciones de la sociedad civil. Para efectos de esta investigación serán aquellos flujos e intercambios que se dan en la interacción simbólica entre sistemas y actores sociales y tendrá como objetivo incrementar la participación del tercer sector en el diseño de políticas públicas de desarrollo social.

Participación de tercer sector

Cada una de las estructuras de la sociedad no solo se basan en la interacción de un sistema con otro, parte indispensable del funcionamiento de cada sistema es la participación de sus integrantes.

Pero la participación es un elemento que en la actualidad se encuentra muy deteriorado. En primer lugar esta preguntarnos si la gente quiere participar, y en todo caso en qué cosas y para qué fines (Rodríguez, 2001). Pues las personas se han vuelto muy selectivas, ante las promesas vacías de participación. ¿Qué significa el 3er sector en este contexto?, ¿Y qué papel jugara dentro de procesos de participación ciudadana?

Dentro del sistema gubernamental, en el contexto mexicano, la participación del ciudadano es una herramienta que se utiliza poco y nos es aprovechada al máximo en la realización de actividades políticas. Una de las mayores expresiones de participación del ciudadano en la política son las elecciones, acción en la cual aun es muy poca la participación del votante. Se puede decir entonces que la participación, a pesar de ser un elemento indispensable aun no se utiliza como una herramienta de desarrollo social. (Castillo et al, 2010).

Existen asociaciones que incluyen al ciudadano para participar en actividades altruistas y que beneficien a algún sector de la sociedad; actividades como estas se pueden mencionar muchas, y aun

así la participación del ciudadano en acciones en las que deben de incluirse en la toma de decisiones o colaboración en planes de desarrollo para el lugar en el que viven son muy pocos.

Es en este sentido, que la reflexión acerca de la realidad de una participación ciudadana, entendida como la expresión efectiva en las decisiones públicas por parte de la sociedad civil organizada, se constituye como el punto de partida sobre el cual es posible construir una perspectiva adecuada para el análisis de las condiciones que favorecen la incorporación de prácticas democráticas al ejercicio de gobierno en México durante los últimos diez años. (Castillo et al , 2010).

De aquí parte este análisis, de qué tanto incide la participación ciudadana en la acción pública o en la elaboración de acciones de gobierno.

Cuando se habla de la participación ciudadana dentro del gobierno, tenemos de primera referencia que son pocos los instrumentos participativos que trascienden a nivel de consulta ciudadana, y que son mucho menos los que tengan que ver con la participación en los temas de agendas de gobierno, aun en el ámbito de los local.

La participación ciudadana es ante todo suma de esfuerzos. Juntar conceptos, ideas, actitudes y decisiones a favor de algo determinado. Es también el principio de la socialización en cualquiera de sus acepciones y alcances. Participar es estar en conjunto con otros para lograr algo en común (Kreusch, 2006).

Ponderamos a la participación ciudadana como una interacción que otorga sentido a la comunidad en su amplio sentido, ya que solo a través de la participación se pueden lograr objetivos en común (Castillo, 2009).

El gobierno es uno de los principales sistemas que deben de incluir en sus actividades al ciudadano, esta es una herramienta que le permite conocer a fondo las necesidades primarias para así atenderlas de manera oportuna.

Lo que ha sucedido dentro de este sistema, es que en la agenda pública, así como en sus acciones de implementación de políticas públicas es muy escaza la participación del ciudadano. En este sentido la participación ciudadana se entiende como parte importante en las interacciones que permiten el diseño de las políticas públicas, aportando temas para la creación de estas, generando retroalimentación acerca de la efectividad de las políticas públicas y propiciando el entendimiento entre receptores/generadores de las políticas públicas (sociedad) y diseñadores /ejecutores de las políticas (Gobiernos).

En las acciones de gobierno para la creación de políticas públicas, se puede encontrar como elemento básico la consulta del ciudadano, pero no se toma como base al ciudadano o a las organizaciones como pieza fundamental para poner en marcha un plan o la agenda pública.

Ante esto hace falta definir la participación del sector público, privado y social, e incorporar a los nuevos actores (asociaciones, académicos, ONG´S, organismos comunales y vecinales) en acciones que posibiliten una mejor gestión del territorio; con lo cual se puede estar generando una mayor gobernabilidad en las ciudades. (García 2006)

Lo que significa que en el discernimiento que se utiliza a la hora de tomar decisiones políticas ha de prevalecer el enfoque que pone énfasis en un verdadero compromiso de los gobiernos y los actores políticos, con los procesos participativos y democráticos y con la planificación de abajo hacia arriba. Este tipo de acciones puede iniciarse desde la etapa de elaboración de un programa o política pública, en la que se encuentre contemplada la participación de los diferentes grupos de interés del sector.

Al crear una planeación en la que se encuentran estos aspectos incluidos, inicia una etapa de anticipación y previsión en cualquiera de las acciones a llevar en materia de desarrollo social, y la participación de los sectores se convierte en indispensable. Después de lo planteado se puede decir que sería un buen comienzo comprometer a los políticos, y a los que ejecutan las decisiones que incluyan de manera más seria y comprometida en cada uno de los procesos de desarrollo urbano la participación; y que la participación posibilite la gestión urbana y la autogestión comunitaria que podría ser uno de los requisitos para construir la ciudad de todos.

Cuando se lleva este planteamiento al terreno de la inclusión en la toma decisiones del gobierno para generar propuestas, nos adentramos al campo de las acciones como parte de un compromiso donde la participación debe de crear sus espacios de oportunidad para entrar a llamada “nueva era de la cooperación” (García, 2006).

La inclusión de actores como el tercer sector en la inclusión de la toma de decisiones, se debe considerar como uno de los elementos bases que se toman en cuenta para la representatividad de la ciudadanía, así como de grupos de interés social en aspectos comunitarios.

Un tercer sistema de valores puede y debe actuar como motor autónomo, como referente, para un nuevo proceso civilizador, en el que debemos entrar, y porque preferimos dinamizar la sociedad desde las iniciativas de base creativas y plurales. No negamos que haya personas que quieran estar en el mercado o en el estado, pero siempre que sea con suficiente transparencia y control para evitar las acumulaciones, los monopolios**,** las burocracias, los tecnocratismos, etc. (Rodríguez, 2001)

> “La sociedad civil ha ido adquiriendo mayor protagonismo, en primer lugar, las organizaciones del Tercer Sector han experimentado un fuerte crecimiento en número y en volumen de socios. Además, han ido ganando en confianza por parte de la opinión pública. Como muestran varias encuestas, las organizaciones del tercer sector son en la que más se confía, por encima de gobierno y empresas”. (Cuesta, 2008,p.83)

El incluir todos los procesos modernos para incluirse a la globalización determina abrir brechas a

nuevas acciones de gobierno que se conviertan en incluyentes y determinantes.

Estas oportunidades que se abren para el tercer sector no son consecuencias automáticas de la nueva situación de globalización económica, tecnológica e informática. Más bien se trata de la *nueva era de la inclusión*, en la que los sistemas de gobierno incluyen dentro de las acciones pequeños aspectos en los que interviene la sociedad civil organizada. Esto ha dado paso a un conjunto de prácticas y valores alternativos, como un sistema civilizatorio diferenciado en construcción, que es algo con lo que confronta este sistema.

En el contexto actual los sistemas han dado entrada a los procesos participativos dentro de los programas de desarrollo social, pero parte de estos procesos son manejados de manera muy superficial y no se les ha dado la importancia que debería en el diseño de las políticas públicas.

Un ejemplo claro se encuentra dentro del Plan Municipal de desarrollo del municipio de Puebla, en el que se muestra un esquema en el que se incluye a la participación del ciudadano, y sociedad civil organizada, pero solo como complemento de un sistema.

Imagen 2

Esquema de participación del ciudadano

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo, Municipio de Puebla, 2007.

A través de la información de este cuadro, se puede determinar que si se incluyera la participación del tercer sector desde antes de ubicarse una política pública, el sistema de comunicación seria más efectivo, y la aplicación de la política pública impactaría de manera más profunda desde su aplicación.

El implementar acciones de comunicación estratégica, permite que el sistema sea más efectivo en los resultados que quiera obtener.

Modelo de investigación de la Comunicación Estratégica del Tercer Sector.

Roberto Hernández Sampieri (2006) pondera a la investigación científica como la herramienta para conocer la realidad que nos rodea. Para Hernández Sampieri, la investigación científica puede ser estructurada o flexible, pero nunca manejarse en el caos ni fuera del método.

En este sentido, esta investigación obedece a una secuencia lógica que inicia con la inquietud de los investigadores acerca del tema de la Comunicación estratégica gestionada por las organizaciones del tercer sector.

La pregunta de investigación que sirve de fundamento para nuestra propuesta de investigación y análisis tiene el siguiente enunciado:

> ¿Cuáles son los elementos de comunicación estratégica que pueden ser gestionados por las organizaciones del tercer sector para tener mayor incidencia en el diseño de políticas públicas de su interés específico?

De esta pregunta se derivaron los siguientes objetivos generales y específicos que otorgan sentido a todo el trabajo de investigación:

Objetivo general:

> Identificar los elementos de la comunicación estratégica que intervienen en el diseño de las políticas públicas actuales para el desarrollo social.

Objetivos específicos:

-Enunciar los actores intervinientes en el proceso del diseño de las políticas públicas actuales para el desarrollo social en un contexto regional determinado.

-Identificar flujos y barreras de comunicación en el proceso del diseño de las políticas públicas de desarrollo social en un contexto determinado.

-Seleccionar desde el enfoque de la comunicación estratégica, áreas de oportunidad para incidir en el proceso del diseño de las políticas públicas de desarrollo social desde las organizaciones del tercer sector.

Al arribar a este punto es necesario desarrollar al detalle la metodología de investigación que servirá para lograr los objetivos propuestos. A continuación se presentan los aspectos fundamentales que otorgan estructura y consistencia al presente proyecto de investigación.

Enfoque

Esta investigación tiene como propósitos fundamentales indagar y describir las interacciones entre actores intervinientes en el diseño de las políticas públicas actuales de desarrollo social en un entorno regional determinado, desde el abordaje teórico de la comunicación estratégica emitida por las

organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, explorar y describir una realidad social, así como interpretar y otorgar sentido a las interacciones que se dan entre individuos, grupos y colectividades, tal como acontece en este proyecto, tiene desde el punto de vista metodológico un enfoque cualitativo.(Todd, Nerlich y McKewon, 2004).

Es de naturaleza no experimental, ya que en virtud a su enfoque cualitativo, se descarta el manejo deliberado de variables, focalizándonos en describir las interacciones que se dan en el proceso de diseño de políticas públicas de desarrollo social en un entorno determinado, en donde las organizaciones del tercer sector buscan incrementar su participación y protagonismo en este proceso.

Por lo que se refiere a su alcance espacio-temporal, José G. Sánchez Aviña (2009) afirma que una investigación transversal estudia un aspecto del desarrollo de sujetos en un momento dado.

Por lo anterior este estudio es de tipo transversal o transeccional, ya que nos focalizaremos en las interacciones actuales que se dan entre actores intervinientes en el proceso del diseño de las políticas públicas de desarrollo social en el espacio de un contexto regional determinado.

De la misma manera y en función de los objetivos de investigación, se trata de un estudio de tipo exploratorio/descriptivo por las razones que se a continuación se argumentan:

> "Los estudios exploratorios se realizan cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que tan solo hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio, o bien, si deseamos indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas" (Hernández, 2006, p.100).

Debido a que se desea abordar el tema de las interacciones sociales que se dan en el proceso del diseño de las políticas públicas de desarrollo social, desde el enfoque de la comunicación estratégica, se considera que este estudio pertenece a la categoría de estudio exploratorio.

Por otra parte es descriptivo porque se busca identificar características de los intercambios que se dan entre los actores sociales intervinientes en el proceso de diseño de las políticas públicas. Al respecto de los estudios de tipo descriptivo se establece:

> "Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis" (Danhke,1989, p.75)

Por todo lo anterior definimos que el enfoque de investigación es de tipo cualitativo, no experimental, transversal por su alcance espacio temporal y de tipo exploratorio/descriptivo por el abordaje hacia las interacciones sociales objeto de estudio.

Diseño de la investigación.

El diseño de la investigación tiene como propósito responder a la pregunta fundamental que detona esta investigación y al mismo tiempo cumplir con los objetivos derivados de la misma. En este caso se tratará de un diseño de tipo cualitativo.

Este tipo de diseño tiene una lógica diferente a los de tipo cuantitativo, debido a que por cuestiones de la dinámica social no pueden haber dos investigaciones cualitativas iguales, sus procedimientos no son estandarizados y el diseño se refiere al abordaje general que se utilizará para desarrollar la investigación, las cuestiones de la muestra, la recolección de datos y el análisis se derivan desde el planteamiento del problema y son susceptibles de sufrir modificaciones. (Hernández,2006)

En este tipo de investigación el planteamiento del problema, así como la revisión teórica y el análisis contextual no son apartados estancos que sustentan y sirven de consideraciones a la investigación, como acontece en la investigación cualitativa, muy por el contrario y de acuerdo al diseño de investigación cualitativa de investigación-acción (Stringer, 1999) y que se describe en próximas líneas, son parte integrante de la misma investigación.

De acuerdo con el mismo autor, la forma de realizar el análisis de la información obtenida está implícita en la construcción de insumos de investigación tales como mapas, diagramas y matrices, tal como se describirá en párrafos más adelante.

Existen al menos cuatro tipos de diseño de investigación cualitativa (Hernández, 2006): el denominado de teoría fundamentada, los diseños etnográficos, los diseños narrativos y los diseños de investigación-acción.

Después de analizar cada uno de los tipos de diseño, se seleccionó el tipo de Investigación-Acción debido a que su naturaleza y propósito es proponer soluciones a problemáticas de alcance local, aportar información para la toma de decisiones para programas, procesos y reformas estructurales, así como estudiar una situación social con miras a mejorar la interacción dentro de ella. (Elliot, 1991).

Las características del diseño de Investigación-Acción que justifican su adopción en nuestro proyecto son que este diseño presta atención a los aspectos de interacción, comunicación, negociación y prácticas locales, además de que involucra indagación individual o en equipo y se centra en el desarrollo y aprendizaje de los participantes. (Hernández, 2006).

Fases del proceso de investigación-Acción (Sandín, 2003).

Las fases del proceso son flexibles y se recomienda que se adopten como una espiral sucesiva de los siguientes ciclos:

a) Detectar el problema de investigación, clasificarlo y diagnosticarlo.

b) Formular un plan o programa para resolver el problema o introducir un cambio.

c) Implementar el plan o programa y evaluar resultados.

d) Retroalimentación, la cual conduce a un nuevo diagnóstico, lo que implica reiniciar la espiral sucesiva de ciclos.

Alcance

Para los efectos de esta investigación, el alcance del diseño de investigación-acción únicamente se focalizará en los dos primeros ciclos del proyecto (detección del problema y elaboración del plan) en virtud de que los ciclos de implementación y retroalimentación son aspectos que escapan al control de los investigadores, sin embargo la propuesta será compartida con las organizaciones del tercer sector que se interesen en el tema.

Para cumplir con el alcance de la investigación propuesto, Stringer (1999) sugiere las siguientes acciones para la recolección de datos:

-Entrevistas a profundidad con actores clave vinculados con el problema.

-Observación de sitios en el ambiente.

-Eventos y actividades relacionados con el problema.

-Investigación documental

-Recurrir a datos cuantitativos si es necesario.

Una vez que se tienen recolectados los datos, se procede a generar categorías y temas relativos al problema para su posterior análisis.

Definición de las unidades de análisis.

Las unidades de análisis se centran en los sujetos, objetos, sucesos o comunidades de estudio (Hernández, 2006). En este caso en particular se derivarán directamente de la pregunta de investigación que genera el proyecto. Lo anterior se ilustra de la siguiente manera:

Pregunta de investigación	Unidades de análisis
¿Cuáles son los elementos de comunicación estratégica que pueden ser gestionados por las organizaciones del tercer sector para tener mayor incidencia en el diseño de políticas públicas de desarrollo social?	• Interacciones • Actores intervinientes • Proceso de diseño de las políticas públicas • Desarrollo social en un contexto regional determinado.

Muestra

La muestra está determinada por las unidades de análisis, siendo los actores intervinientes de los sistemas sociales que entran en interacción en el diseño de las políticas públicas de desarrollo social en un contexto regional determinado.

Para la determinación de la muestra se empleará el criterio de de Stringer (1999) quien sugiere realizar entrevistas a actores clave vinculados en este caso, con el proceso del diseño de políticas públicas de desarrollo urbano en la zona de estudio.

Obedeciendo a este criterio se determinó que la muestra debe ser seleccionada de entre los actores intervinientes que pertenezcan a los sistemas sociales siguientes: primer sector, encabezado por funcionarios, responsables, administradores públicos o expertos de los diversos niveles de gobierno involucrados; segundo sector representado por iniciativa privada, y tercer sector, representado en este caso por expertos inmersos en las organizaciones de la sociedad civil.

Tipos de muestreo

Por lo anterior y por la naturaleza cualitativa del proyecto, el muestreo empleado en esta investigación es no probabilístico ya que se recurrirá al llamado *muestreo de expertos* atendiendo a los criterios de Stringer (1999) en el sentido de recurrir a actores clave inmersos en el proceso motivo de estudio.

En este sentido, Hernández (2006) comenta:

> "En ciertos estudios es necesaria la opinión de individuos expertos en un tema. Estas muestras son frecuentes en estudios cualitativos y exploratorios para generar hipótesis más precisas o la construcción de cuestionarios".

Técnicas e instrumentos de recolección de datos.

Debido a que la naturaleza de nuestro estudio es exploratorio-descriptivo y a que se estudiará una muestra no probabilística integrada por expertos en el fenómeno de las políticas públicas de los diferentes sistemas sociales intervinientes, se aplicará un formato de entrevista estructurada o dirigida.

Esta técnica de investigación favorece la recopilación de la información básica y abundante en estudios de naturaleza exploratoria como es el caso de la presente investigación, además de ser útil para fundamentar y orientar estrategias.(Rojas,1983)

Diseño del instrumento

Una entrevista estructurada o dirigida es básicamente una guía que puede tener preguntas abiertas o temas a tratar derivados de los indicadores a estudiar.

La construcción del instrumento de recolección de datos tiene que ver directamente con criterios, el primero relacionando los elementos del planteamiento del problema, pregunta y objetivos de

investigación y en segundo lugar con la generación de categorías y temas derivadas de la inmersión y recolección de datos para la construcción de los marcos teórico y contextual (Sandín, 2003).

En cada caso se procederá a diseñar instrumentos de investigación acordes a las características del contexto regional y el sistema social general en que se mueven las organizaciones de la sociedad civil.

Plan de análisis

El diseño de investigación-acción plantea que en forma colateral a las entrevistas realizadas a expertos, se desarrollen las siguientes acciones. (Stringer, 1999):

-Observación de acontecimientos relacionados con el tema

-Investigación documental en registros, bibliografía y materiales pertinentes.

-Consulta de estadísticas en caso de ser necesario.

Una vez que se han desarrollado estas actividades del diseño de investigación-acción, se procede a analizar los datos obtenidos mediante la construcción de los siguientes insumos (Stringer, 1999):

-Mapas conceptuales.

-Diagramas causa-efecto.

-Análisis de problemas: problema, antecedente, consecuencia.

-Matrices de categorías, temas, causas y los cruces correspondientes entra cada aspecto.

-Jerarquización de temas o identificación de prioridades

-Organigramas de las estructuras formal e informal.

-Análisis de redes (entre grupos e individuos)

-Redes conceptuales.

La interpretación de los insumos de investigación considerados en el análisis, nos otorgará la información suficiente para diseñar estrategias de comunicación focalizadas a incrementar la participación de las organizaciones del tercer sector en el diseño de políticas públicas de desarrollo social en un contexto regional determinado.

Conclusiones

El contexto actual caracterizado por la globalización, la revolución tecnológica y las constantes crisis económicas tiene una repercusión en la configuración de la sociedad posmoderna, lo que representa nuevos retos para que los gobiernos desarrollen su acción a través del diseño e implementación de las políticas públicas.

En este sentido, la participación ciudadana es fundamental para que se diseñen políticas públicas efectivas, lo anterior adquiere mayor importancia cuando se trata de la participación de la sociedad civil organizada.

Al generarse esta participación dentro y desde un sistema social general en el que interactúan diversos subsistemas como el político, la iniciativa privada y las organizaciones de la sociedad civil, es indispensable analizar aspectos como flujos de información, intercambios de información , así como interacción simbólicas que se articulan en diversos niveles de complejidad y significación.

La presente propuesta pondera a la gestión de la comunicación estratégica del tercer sector como una acción en el tiempo para propiciar interacciones en las que la participación de la sociedad civil tenga un papel de mayor incidencia y protagonismo en el diseño de las políticas públicas de interés específico para la sociedad.

Bibliografía:

Aceves, D., (2004) *Dirección Estratégica,* McGraw-Hill, México, D.F.

Ackoff, R. (1979) *Rediseñando el futuro,* Limusa, México, D.F.

Aguilar, L. (2007) *La hechura de las Políticas.* Miguel Ángel Porrúa, México. D.F.

Castillo Durán, Jorge et al (2009) *Análisis de la opinión pública, a partir de la imagen proyectada en medios impresos por candidatos a diputados federales en los distritos del municipio de Puebla, México, durante el proceso electoral 2009.* (ponencia) III Congreso Internacional de Estudios Electorales Partidos, elecciones y calidad de la democracia en la globalización, Somee, Salamanca, España.

Castillo Durán, Jorge, et al (2010) *Análisis de la opinión pública, a partir de la imagen proyectada en medios impresos por candidatos a diputados federales en los distritos del municipio de puebla, México, durante el proceso electoral 2009* [en línea]. Razón y Palabra disponible en: http://www.razonypalabra.org.mx/N/N73/Varia73/11Castillo_V73.pdf [Agosto 2010]

Danhke, G., (1989) *Investigación y Comunicación,* Mc Graw Hill, México, D.F.

De la Cuesta, Marta,(2008) , *El papel del tercer sector,* revista Austrina de economía – Rae N° 41.

García, Rosa Ma. (2006) *Políticas de intervención en los centros históricos caso Puebla (1982-2001).* Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México

Giddens, A.,(2000) *Un Mundo Desbocado: Los efectos de la globalización en nuestras vidas,* Taurus, Barcelona.

Hernández, R. et al (2006) *Metodología de la Investigación,* Mc Graw Hill, México,D.F.

Kreusch, G. (2006) Ciudadano, México, Versus editores S.A. de C.V.

Koontz, H. (2004) Administración: una perspectiva global, Mc Graw Hill, México,D.F.

Lipovetsky, G. (2000) *El crepúsculo del deber: la ética indolora de los nuevos tiempos democráticos,*Anagrama, Barcelona.

Macias, N. y Cardona, D. (2009) *Comunicología, Intervención Social Estratégica,* Universidad Intercontinental, México, D.F.

Meyer,J. (2009) *Comunicación Estratégica, nuevos horizontes de estudio,* Fundación Manuel Buendía-UPAEP-AMIC, Puebla, México.

Mintzberg et al (1997) *El proceso estratégico, conceptos, textos y casos,* Pearson-Prentice Hall, México, D.F.

Nosnik. A. /(2009) *Presentación* ,en Meyer, J. *Comunicación Estratégica, nuevos horizontes de estudio,* pag.9-12, 1ª. Edición, Fundación Manuel Buendía-UPAEP-AMIC, Puebla, México.

Pasquali, A. (1972) *Comunicación y cultura de masas,* Monte Ávila, Caracas, Venezuela.

Pérez, R. (2001) *Estrategias de Comunicación,* Ariel Comunicación, Barcelona.

Piñuel, J. (2006) *Ensayo general sobre la Comunicación,* Paidos Papeles de Comunicación, Barcelona.

Plan Municipal de Desarrollo, (2007), Gobierno Municipal de la Ciudad de Puebla, México

Porter, M. (1982) *Competition in global industries,* Harvard Bussines Scholl, Boston, E.U.A.

Rodríguez, Villasante, T,(2001*), Retos del tercer sector,* FEMP - Ayuntamiento de Alicante - Concejalía de Participación Ciudadana.

Rojas, R. (2001) *Guía para realizar investigaciones sociale,* Plaza y Valdés, México, D.F.

Sánchez, A. (2003) *El proceso de investigación de tesis, un enfoque contextual,* Universidad Iberoamericana, Puebla, México.

Sandín, M. (2003) *Investigación cualitativa en educación: fundamentos y tradiciones,* Mc Graw-Hill-Interamericana, Madrid.

Saussure, F. (1916) en Pérez, R. *Estrategias de Comunicación,* pag. 426, 1era. Edición, Ariel Comunicación, Barcelona.

Stringer, E. (1999) *Action Research: A Handbook for practitioners,* Sage, Newbury Park, E.U.A.

Todd, B. Nerlich et al, (2004) *Mixing methods in psychology,* Psychology Press, New York, E.U.A.

Watzlawick, P.(1997) *Teoría de la Comunicación Humana,* Herder, Barcelona.

Wright, Ch.(1959) *Comunicación de Masas,* Paidos, Buenos Aires.

La valoración discursiva en temas del Tercer Sector.
Análisis crítico de discursos realizados por representantes de Organizaciones No Gubernamentales, el Sector Privado, Instituciones de Educación Superior y Candidatos al gobierno del Estado de Puebla (2010)

Mtra. Olivia Castillo Castillo
Iván Alejandro Vázquez

Resumen
El objetivo de este trabajo es dar cuenta de cómo las valoraciones están presentes en expresiones lingüísticas que nos proporcionan información acerca de la construcción de la voz y de la apreciación que hacen los hablantes de sí mismos y de otros. El enfoque teórico utilizado se ha denominado Teoría de la Valoración (TV) y surge de la Lingüística Sistémico Funcional (Halliday, 1994, 2004). En la TV la idea básica es cambiar nuestra perspectiva del intercambio de bienes y servicios o de información a la negociación de sentimientos (Martin y Hood, 2005), desde esta perspectiva nuestras evaluaciones se dan en función de las creencias de las comunidades a las que pertenecemos, es decir, se trata de sistemas de valores compartidos que se correlacionan con la disposición de las comunidades a operar de determinada manera.

Palabras clave: valoración, construcción discursiva, análisis crítico.

Marco teórico

Cuando hablamos del discurso, estamos hablando de una práctica social y por lo tanto de un modo de acción (Austin, 1962; Levinson, 1983), dicho modo de acción está situado histórica y socialmente. De ahí que el discurso se articule a partir del uso lingüístico contextualizado, ya sea oral o escrito:

> Desde el punto de vista discursivo, hablar o escribir no es otra cosa que construir piezas textuales orientadas a unos fines y que se dan en interdependencia con el contexto (lingüístico, local, cognitivo y sociocultural). Nos referimos, pues, a cómo las formas lingüísticas se ponen en funcionamiento para construir formas de comunicación y de representación del mundo —real o imaginario—. (Calsamiglia y Tusón, 2007:1)

En este sentido podemos observar que para dar cuenta de dichas formas de comunicación y representación, no es posible circunscribirnos a una disciplina aislada. Razón por la que compartimos la idea de Van Dijk (2003), quien señala que los estudios discursivos son una disciplina transversal provista de muchas subdisciplinas y áreas, cada una de ellas posee sus propias teorías, instrumentos descriptivos o métodos de investigación. Nuestro trabajo parte de una descripción lingüística que nos permite proponer un análisis crítico del discurso.

Decidimos trabajar con los discursos presentados por Ángeles Conde Acevedo (ACA), Presidenta de la Fundación Majocca; Gabriel Huerta Ortega (GHO), Presidente del Consejo Coordinador Empresarial

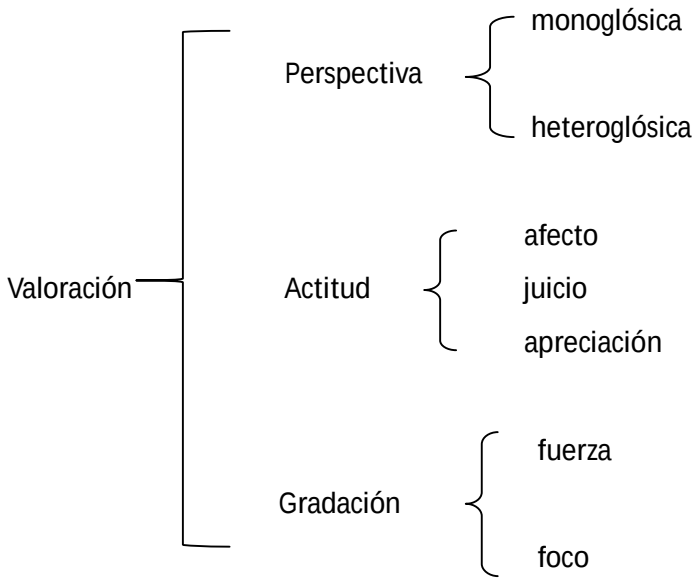
de Puebla; Alfredo Miranda López (AML), Rector de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla dentro en el marco del Foro Actívate por Puebla. Así como los discursos de los candidatos al gobierno de Puebla, Javier López Zavala (JLZ) de la Alianza Puebla Avanza y Rafael Moreno Valle Rosas (RMV) de la Alianza Compromiso por Puebla.

Nuestro interés está centrado en las valoraciones puestas de manifiesto en los discursos públicos de estos actores con respecto a temas que competen a la sociedad civil organizada. La descripción lingüística nos da información nueva a partir de las estructuras sintácticas empleadas, los afectos, las evaluaciones y las apreciaciones que cada uno de estos actores construye en su propio discurso.

La perspectiva teórica que proponemos en el presente trabajo para dar cuenta de la negociación de significados presentes en dichos discursos, es la Teoría de la Valoración (Hood y Martin, 2005; Rose, 2006; White, 2001), sus fundamentos se encuentran en la Lingüística Sistémica Funcional de Halliday (1994, 2004). La Teoría de la Valoración se ocupa de los recursos lingüísticos por medio de los cuales los textos/hablantes llegan a expresar, negociar y naturalizar determinadas posiciones intersubjetivas y en última instancia, ideológicas. Dentro de esta amplia área de interés, la Teoría de la Valoración se ocupa particularmente del lenguaje (la expresión lingüística) de la valoración, la actitud y la emoción, y del conjunto de recursos que explícitamente posicionan de manera interpersonal las propuestas y proposiciones textuales. Es decir, se ocupa de los significados que hacen variar o modifican los términos del compromiso del hablante con sus emisiones, que modifican lo que está en juego en la relación interpersonal, tanto en las emisiones individuales como en lo que se va acumulando a medida que el texto se va desplegando (White, 2001).

En la Teoría de la Valoración la idea básica es cambiar nuestra perspectiva del intercambio de bienes y servicios o de información a la negociación de sentimientos (Martin y Hood, 2005). La atención se centra en las formas en que expresamos valores y actitudes, en los recursos que empleamos para llevarlos a cabo y en las maneras como los graduamos. Cabe señalar que nuestras evaluaciones se dan en función de las creencias de las comunidades a las que pertenecemos, es decir, se trata de sistemas de valores compartidos que se correlacionan con la disposición de las comunidades a operar de determinada manera.

La propuesta de la Teoría de la Valoración plantea la siguiente categorización general, a partir de la cual emergen nuevas subcategorías:



Modelo de la Teoría de la Valoración (Martin 2000)

En el modelo propuesto por la Teoría de la Valoración la perspectiva asigna un papel más importante a la audiencia, o por lo menos, al modo en que los textos negocian significados con audiencias concretas y potenciales. Así como a la construcción del significado en términos sociales más que individuales, además no se asigna prioridad al contenido ideacional (cf. Halliday, 1994,2004) y al valor de verdad que se asocia a él. Se ocupa de los recursos por medio de los cuales un texto llega a expresar, negociar y naturalizar determinadas posiciones intersubjetivas y en última instancia, ideológicas.

En el presente trabajo nos concentramos en la descripción de la Actitud que incluye los significados a través de los cuales los textos atribuyen un valor o una evaluación intersubjetiva a los participantes y a los procesos, ya sea relacionados con respuestas emocionales o con sistemas de valores culturalmente determinados. La Actitud misma se divide en tres sub- sistemas:

• Afecto: la caracterización de los fenómenos en relación con las emociones, incluyendo las reacciones frente a los fenómenos que percibimos y a los deseos de cosas que queremos.

• Juicio: la evaluación del comportamiento humano en relación con las normas sociales, abarca nuestra estimación del carácter de la gente y la evaluación de la ética de su conducta.

• Apreciación: la evaluación de objetos y productos en relación con principios estéticos y otros sistemas de valor social. La apreciación interpreta o representa el valor estético de las cosas, normalmente objetos semióticos (textos y actuaciones), pero incluyendo también fenómenos naturales (arco iris, puestas de sol, etc.). (White, 2001, Martin y Hood, 2005)

Nuestro trabajo utiliza los subsistemas antes mencionados para describir como las opciones semánticas que los actores de los discursos analizados utilizan, muestran sus evaluaciones, es posible observar como adoptan sus posiciones, y cómo construyen sus identidades discursivas.

Consideramos que la postura teórica que hemos elegido nos permite encontrar puntos de coincidencia con el análisis crítico del discurso, ya que éste último pretende explorar sistemáticamente las relaciones a menudo opacas de causalidad y determinación entre las prácticas discursivas, eventos, textos, y las estructuras, procesos, relaciones sociales y culturales más amplios para investigar de qué modo esas prácticas, relaciones y procesos surgen y son configuradas por las relaciones de poder y en las luchas por el mismo.

Pregunta e hipótesis de investigación

Nuestra atención se centra en las formas en que los representantes de organizaciones no gubernamentales, sector privado, instituciones de educación superior y candidatos al gobierno del Estado de Puebla (2010), proponen discursos en los que se aborda el tema de las políticas públicas. Consideramos que cada uno de estos actores expresan valores y actitudes, en los recursos que utilizan para hacerlo directa o indirectamente, particularmente en lo que respecta a los temas del Tercer Sector.

A la luz de la Teoría de la Valoración: ¿Los actores sociales que hemos mencionado, apelan a una negociación de significados basados en los afectos, los juicios o las apreciaciones?

La hipótesis de trabajo es que los candidatos invocan más a los afectos que a los juicios para obtener una buena aceptación entre los miembros del tercer sector. No obstante, es posible dar cuenta de la falta de compromiso en la construcción de la voz de los candidatos. Mientras que los miembros de otros sectores, tal como ocurre con las ONG asumen una construcción empática entre su propuesta y la responsabilidad compartida con la sociedad civil.

Metodología

Como ya hemos mencionado, nuestro trabajo analiza desde la perspectiva de la Teoría de la Valoración **(**Hood y Martin, 2005, White, 2001, Kaplan, 2004), los discursos presentados por Ángeles Conde Acevedo (ACA), Presidenta de la Fundación Majocca; Gabriel Huerta Ortega (GHO), Presidente del Consejo Coordinador Empresarial de Puebla; Alfredo Miranda López (AML), Rector de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla dentro en el marco del Foro Actívate por Puebla. Así como los discursos de los candidatos al gobierno de Puebla, Javier López Zavala (JLZ) de la Alianza Puebla Avanza y Rafael Moreno Valle Rosas (RMV) de la Alianza Compromiso por Puebla en la presentación de sus propuestas de campaña a la comunidad universitaria de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Uno de los ejes fundamentales para el presente análisis se refiere a la forma en la que los hablantes se construyen a sí mismos, ya sea de una forma autoral o de una forma no autoral —utilizando la terminología propuesta por Martin (2000) y que será discutida en el apartado de *afecto* —. En este

sentido, la propuesta de Montes (2009), nos permite ilustrar esta distinción. La autora recupera el trabajo de Wilson (1990), con respecto a la escala que dicho autor propone para las formas pronominales en grado de distanciamiento del centro deíctico, el *self* o *sí mismo* del hablante (Montes, 2009: 181)

Distanciamiento de sí mismo (self) (Wilson, 1990:59)

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
yo	nosotros	tú (gen.)	uno	tú/usted	él	ella	ellos	éstos	ello/lo	aquellos

(Montes, 2009:181)

Montes (2009) señala que esta escala nos permite ilustrar diferentes posicionamientos espaciales con relación al *yo* del enunciador. Mostrando como la elección de una forma particular de representación depende de la imagen que el hablante quiera construir de sí mismo o de otro.

Afecto

Martin (2000) plantea que el *afecto* es la evaluación mediante la cual el hablante indica su disposición emocional o reporta las respuestas emocionales de terceros hacia personas, cosas, situaciones o eventos. Este autor propone que el afecto puede clasificarse en autoral (que correspondería a la primera persona) y no autoral (que correspondería a la segunda y a las terceras personas). Martin (2000) señala que en el afecto autoral, los hablantes indican cómo han respondido emocionalmente a la persona, cosa, situación o evento que se evalúa, asumiendo la responsabilidad de dicha evaluación, tal como podemos observar en los siguientes ejemplos:

(1) Hola muy buenas tardes, estimados y amigos consejeros universitarios, quiero primero que nada *decirles que me siento muy contento* de regresar, hoy como candidato a gobernador a mi alma mater, a esta orgullosa Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, *lo hago con orgullo*, a este consejo universitario (JLZ)

(2) Quien no la quiere ver, no la apoya y no la apoyará, *quien no la quiere, no la aprecia, ni la apreciará* quien no estudio en ella, tampoco se siente orgulloso de esta BUAP, sin embargo *yo soy orgullosamente universitario y llevo entre mis venas, en mi cabeza y en mi corazón el espíritu universitario* y voy a seguir luchando por esta universidad, formadora de principios, de valores, de academia comprometida con la educación de nuestro estado (JLZ)

(3) Las mujeres y los hombres que miran hacia el futuro, son los que escriben la historia, los demás son arrastrados por ella. ¿Todavía nos preguntamos qué es actívate por Puebla? *Actívate por Puebla es un sueño, un sueño que todos tenemos en el corazón,* el sueño de vivir en un

estado seguro, limpio, con oportunidades de estudio y de empleo; libre de pobreza, culto, amable y unido (GHO)

(4) *Actívate por Puebla somos un movimiento al que algunos podrían tachar de ingenuo, unos ingenuos que poco a poco nos hemos ido identificando* y que dejando a un lado la queja en la sobremesa y el café, hemos decidido dar un paso adelante con la convicción de que todos somos líderes, liderazgo que ejercemos asumiendo libremente nuestra propia responsabilidad (GHO)

En (1) podemos observar que JLZ construye una reacción a un agente específico externo (BUAP), utilizando un proceso de percepción para generar empatía con la audiencia a la que se estaba dirigiendo. Mientras que en (2) observamos un uso contrastivo del afecto, entre JLZ y un tercero no mencionado, pero implícito en cada una de las menciones relacionadas con el afecto: *quien no la quiere, no la aprecia, ni la apreciará* (…)sin embargo *yo soy orgullosamente universitario y llevo entre mis venas, en mi cabeza y en mi corazón el espíritu universitario*. En este caso, el marcador discursivo adversativo *sin embargo*, pone de manifiesto que el enunciatario busca resaltar su propia pertenencia frente a ese tercero no mencionado, pero que puede ser inferido por aquellos interlocutores que comparten información acerca de los candidatos al gobierno del Estado de Puebla en este caso se alude al candidato RMV. En los ejemplos antes mencionados es posible observar de manera ostensiva el tipo de afectos privilegiados por JLZ para lograr que la audiencia coincida con su propuesta y por ende con JLZ como la mejor opción para el gobierno del Estado de Puebla.

Los ejemplos (3) y (4) muestran lo que Kaplan (2004) propone como la función retórica más evidente del afecto y que se refiere a indicar una posición actitudinal hacia lo que desencadena la emoción y busca establecer un terreno en el que se puedan compartir puntos de vista similares, o que se concuerde con su reacción emocional: *Actívate por Puebla es un sueño, un sueño que todos tenemos en el corazón* (…)*Actívate por Puebla somos un movimiento al que algunos podrían tachar de ingenuo, unos ingenuos que poco a poco nos hemos ido identificando*.

De acuerdo Martin (2000), citado por Kaplan (2004), para efectuar una clasificación del afecto es necesario tomar en cuenta las siguientes variables (i) si la cultura construye a los sentimientos como positivos o negativos; (ii) si los sentimientos se expresan como una ola de emoción que conlleva algún tipo de manifestación paralingüística, o si se experimenta como un cierto tipo de estado mental; (iii) si los sentimientos se construyen como una reacción a un agente específico externo, como un estado general no dirigido a nada o a nadie en particular; (iv) como se gradúan los sentimientos ya que la mayoría de las emociones ofrecen lexicalizaciones que se ubican a lo largo de una escala; y, finalmente (v) si las emociones involucran intención (más que reacción) ante un estímulo que es *realis*, es decir,

que se relaciona con estados presentes, existentes, o *irrealis* relacionado con estados futuros, todavía no concretados (Kaplan, 2004:63).

En los discursos analizados podemos encontrar ejemplos que se refieren a lo que Martin (2000) denomina afecto no-autoral en donde se describen las emociones de otros individuos o grupos humanos y no las del autor, Kaplan (2004) propone que cuando los hablantes atribuyen alguna emoción a un actor social, se espera que esto suscite una respuesta favorable o desfavorable hacia éste y nos recuerda que autores como White (2001) han señalado que los actores sociales, tal como lo ha mostrado el análisis crítico del discurso, representan tipos sociales generalizados y no individualidades aisladas. Y en este sentido, una audiencia que simpatice con la respuesta emocional atribuida a un cierto tipo social está predispuesta a legitimar la posición que este tipo social representa.

> (5) *Actívate por Puebla son padres de familia involucrados en la educación de sus hijos*, son vecinos ocupados en mejorar las condiciones de su colonia, son mujeres y hombres *preocupados* por aquellos con capacidades diferentes (GHO)
>
> (6) Actívate por Puebla son estudiantes *que se preparan con entusiasmo y esperanza para poder construir un mejor futuro para ellos* y la sociedad, son trabajadores que se saben parte medular de las empresas y que con su esfuerzo diario generan riqueza para su país. Son empresarios y profesionistas que arriesgan lo suyo en beneficio de todos, Actívate por Puebla son los que saben que la tierra es la casa de todos y la cuidan para las futuras generaciones (GHO)

En (5) y (6) observamos lo que Martin (2000) denomina afecto no-autoral en el que se describen las emociones de otros individuos o grupos humanos y no las del enunciante. Si bien, la primera observación nos indica que el evaluador atribuido actúa como un sustituto del autor, la evaluación afectiva busca una respuesta favorable. Aunque cabe aclarar que el afecto puede ir en ambos sentidos: hacia un afecto positivo o hacia un efecto negativo, tal como observamos en (2).

Juicio

Kaplan (2004) señala que el juicio evaluativo puede entenderse como la institucionalización de las emociones en el contexto de las propuestas, el juico abarca nuestra estimación del carácter de la gente y la evaluación de la ética de su conducta (Martin y Hood, 2005). Las normas sociales que se ponen en juego en estas evaluaciones de juicio adoptan la forma de regulaciones, o de expectativas sociales. En función de esto, el juicio puede clasificarse en dos grandes tipos: (i) juicios de estima social, subdivididos a su vez, en juicios relativos a la normalidad y (ii) juicios de sanción social, relacionados con la veracidad y la integridad moral. Kaplan (2004) hace hincapié en que el sistema de juicio está limitado por la situación cultural e ideológica particular en la que opera. De tal suerte que la manera en

que las personas evalúan la moralidad, legalidad, capacidad u otras características de la conducta humana está siempre determinada por la cultura en la que viven así como sus propias experiencias y creencias individuales. De modo que cabe siempre la posibilidad de que un mismo suceso sea valorado con juicios de diferente naturaleza, según sea la posición ideológica de quien las emite (Kaplan, 2004:64).

Los discursos analizados muestran una amplia tendencia hacia la valoración a través de juicios, a continuación mostramos algunos ejemplos:

(7) *Sin transparencia en la actuación de los gobiernos no puede haber democracia, porque democracia, significa supervisión de los gobernados sobre los gobernantes, significa mandar obedeciendo*. El libre juego democrático no consiste únicamente en asistir a las urnas para elegir a los gobernantes y luego desentenderse de ellos. Sino en el acompañamiento escrupuloso y exigente de la sociedad. *Es la sociedad realmente la que debe conducir al estado, y no el estado el que conduce a la sociedad.* Quien quiera gobernar debe saber que ciudadanas y ciudadanos reunidos en una organización o bien por separado *intentaremos impedir que la opacidad continúe*, que *vamos a demandar que quien gobierne, lo haga en caja de cristal, que generaremos mecanismos de supervisión institucional sobre el ejercicio del presupuesto, la asignación de obra, la firma de convenios, las transferencias federales, la subrogación de servicios entre muchas otras cosas* (ACA).

(8) En materia de seguridad *proponemos crear la corporación estatal única de seguridad pública acorde a la propuesta presentada por la CONAGO en este mismo año. Adecuada al sistema de justicia; no debemos de esperar a que el 2012 llegue se tiene que actuar ahora*. Además creemos importante crear un comité técnico estatal multidisciplinario, el CETEM, integrado por universidades públicas, privadas, colegios o gremios de profesionales y expertos en la materia que coadyuven con la institución para la formulación, creación, control y evaluación de políticas públicas en materia de seguridad. *No se puede seguir derrochando recurso sin planeación estratégica, los cuerpos policiacos requieren de profesionalización, de fortalecimiento y estímulos a su esfuerzo y también compromiso, pero no por ello debemos dejar de lado la necesidad de contar con los procedimientos legales y periciales de evaluación necesarios para el ingreso, permanencia y separación o baja del personal de seguridad pública cuando este se requiera* (ACA).

(9) *El tiempo de los caudillos ha quedado atrás*, hoy sin protagonismos, pero con determinación y esperanza, nos lanzamos todos unidos, *quienes estuvimos alejados por ideologías, posturas o*

antipatías, hemos encontrado una razón más fuerte para la unidad, el profundo amor que le tenemos a Puebla. Asumimos nuestra responsabilidad, creemos en la posibilidad real, de construir el estado que todos anhelamos, el mensaje de unidad, participación, cordialidad y fiesta que hoy lanzamos, moverá las conciencias y los corazones de muchos y les aseguro que con un sí, un sí generoso a Puebla no la detiene nadie (GHO).

(10) El diagnostico para nuestro estado elaborado por expertos, la academia y la sociedad civil activados, en 3 foros y 14 mesas de trabajo no es halagüeño. *México ocupa los últimos lugares* entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en las pruebas PISA, *que evalúan los resultados de la educación* en ciencias, lectura y matemáticas. *Los jóvenes poblanos quedaron por debajo de la media nacional,* ocupando el lugar 21 en ciencias y lectura *y un nada honroso lugar 27* en matemáticas de los 32 estados. En Puebla *sólo el 40% de los docentes de los sistemas educativos diversos cuentan con un título universitario.* El año pasado los directores de las secundarias *informaron que el 70% de sus profesores tienen severas deficiencias pedagógicas que obstaculizan los procesos de aprendizaje y presentan carencias en el uso de modelos innovadores de enseñanza y de las tecnologías de información.* En equidad regional, *México ocupa el penúltimo lugar de la OCDE y la inequidad es mayor si distinguimos zonas urbanas, rurales e indígenas* (AML)

(11) En el uso eficiente y eficaz de los recursos invertidos en educación, tenemos una muy baja rentabilidad social, el gigantismo del sistema educativo acusa una onerosa y compleja estructura de gestión, procesos lentos y masivos con una enorme burocracia y una descentralización incompleta, dejando a las escuelas con una muy baja capacidad de decisión siendo que este es un claro factor de mejora. Hablando de cobertura y equidad, a pesar de contar con el bono demográfico más alto de la OCDE, tenemos el más bajo grado real de cobertura educativa a los 15 años de edad atendiendo a menos del 65% de la población debido en parte a la gran deserción escolar (AML).

(12) *Creo que todos estamos cansados de ver funcionarios que como cambian de puesto cambian de casa, como cambian de puesto cambian de carro* y precisamente por eso nosotros queremos poner el ejemplo. Queremos predicar con el ejemplo, *creo que el buen juez, por su casa empieza y por eso nosotros hicimos pública nuestra declaración patrimonial y esto de la certidumbre a los poblanos que después de haber sido secretario de finanzas, diputado local y senador tengo lo mismo que el primer día que empecé a trabajar en el gobierno y sigo viviendo en la misma casa, esa es la medida en la cual queremos que se puede evaluar a todos los*

funcionarios del gobierno, por supuesto también cuando hablamos de un gobierno eficiente debemos entender cuál es el papel que tiene un gobierno. Y para mí es generar las condiciones que nos permitan atraer inversión nacional y extranjera, para poder generar los empleos que demanda Puebla. Que demandan los poblanos y en este sentido estamos proponiendo en primer término poder hacer un rediseño de la estructura de gobierno para evitar duplicidades para poder hacer más con menos para poder buscar el mayor impacto social por cada peso invertido, para poder a través de una estructura programática, destinar recursos a aquellos programas que realmente tienen una rentabilidad social adecuada y eliminar aquellos que no están cumpliendo con sus expectativas un rediseño de la estructura de gobierno que evita duplicidades y *a manera de ejemplo les puedo decir que actualmente tenemos el centro de convenciones que cuenta con su director general, director jurídico, tenemos también la feria de Puebla que a pesar de que no ha podido funcionar durante los últimos 3 años si tiene un director general, un director administrativo, un director jurídico, por lo cual consideramos que podría ser mucho más eficiente buscando lo más conveniente para el estado*, ya sea la concesión o la operación directa pero en un solo organismo. Un organismo que pueda tener un director general, un director administrativo, un director jurídico etc., con el beneficio adicional de que actualmente se están dividiendo el presupuesto en promoción, se promueve uno de los espacios de manera independiente con un solo organismo estaríamos promoviendo los 3 espacios y garantizando que se pueda llegar a más gente con el mismo presupuesto que se ejerce. *De tal suerte que buscamos que el gobierno sea eficiente desde su diseño y también por supuesto que nosotros creemos en la calidad* (RMV)

(13) El tercer eje es seguridad y justicia para tu familia en este sentido *nuestro planteamiento es en primer término garantizar que los cuerpos de seguridad trabajen para los ciudadanos y no para los delincuentes. Hemos visto que hay una gran infiltración del crimen organizado y de la delincuencia en los cuerpos de seguridad. Se harán pruebas de confianza, pasar al polígrafo a todos aquellos integrantes de los cuerpos de seguridad para saber que están realmente trabajando para los ciudadanos y que no han sido infiltrados*. Por otro lado necesitamos profesionalizar a nuestros policías, darles incentivos, darles el equipamiento y la infraestructura que requieren. Asimismo vamos a tener seguros de vida que les den certidumbre a sus familias en caso de que pierdan la vida en el cumplimiento de su deber (RMV)

(14) *En 10 años han hecho perder a México 17* lugares de competitividad nacional, *han hecho perder* 2.5 millones de empleos *y nos han hundido* en el lugar 17 *de los países con más*

corrupción y lo más lamentable 20 millones de mexicanos hoy viven en pobreza extrema que nos quieren adjudicar a los gobiernos locales, solamente quiero decirles algo que 80 pesos de cada 100 los administra el gobierno federal para resolver la política social y es cierto cada vez hay más pobres, hemos pasado de 14 a 20 de alta marginación, ese no es el gobierno que queremos para Puebla. Queremos progreso, queremos desarrollo. No obstante, Puebla es un estado con fortalezas, tenemos una menor tasa de desempleo que a nivel nacional a pesar de la crisis económica. La economía poblana se ha mantenido por arriba de la media nacional desde el 2005. *Cero tolerancias a la delincuencia y a la impunidad. De acuerdo con la secretaria de seguridad pública federal, Puebla ocupa el segundo lugar con menor índice delictivo a nivel nacional que se traduce en un clima de paz social que debemos de conservar por el bien de lo que más queremos, que es la familia poblana, la familia de cada uno de ustedes.*

Como ya hemos mencionado el juicio evalúa reglas de comportamiento; Kaplan (2004) señala que los juicios pueden expresarse de manera explícita y también puede darse de manera implícita con expresiones lingüísticas que tienen el potencial de evocar evaluaciones positivas o negativas en términos de juicio. En este sentido, la potencialidad que se les atribuye depende de las conexiones convencionales que, en esa sociedad, se establecen entre ciertas acciones y evaluaciones.

En (7) y (8) observamos juicios explícitos *No se puede seguir derrochando recurso sin planeación estratégica,* hay un juicio negativo hacia el derroche de recursos. No obstante, hay matices en los juicios, ya que ACA no señala de manera directa a un gobierno en específico, retomando la escala propuesta por Wilson (1990) *Sin transparencia en la actuación de los gobiernos no puede haber democracia, porque democracia, significa supervisión de los gobernados sobre los gobernantes, significa mandar obedeciendo*. ACA marca una distancia amplia entre su propia agencialidad como parte de la sociedad y los gobiernos como un tercero distante, *intentaremos impedir que la opacidad continúe,* que *vamos a demandar que quien gobierne, lo haga en caja de cristal, que generaremos mecanismos de supervisión institucional sobre el ejercicio del presupuesto, la asignación de obra, la firma de convenios, las transferencias federales, la subrogación de servicios entre muchas otras cosas.*

El ejemplo (9) muestra evaluaciones a nivel de juicio y de afecto *El tiempo de los caudillos ha quedado atrás,* hoy sin protagonismos, pero con determinación y esperanza, nos lanzamos todos unidos, *quienes estuvimos alejados por ideologías, posturas o antipatías, hemos encontrado una razón más fuerte para la unidad, el profundo amor que le tenemos a Puebla*. Por un lado, se establece un juicio implícito al señalar que los caudillos han perjudicado a Puebla y por otro lado GHO busca establecer una relación empática con aquellos interlocutores que comparten sus valores al evocar emociones como el amor que

corresponde a una clase semántica de sensación y expresa una emoción que culturalmente se considera positiva.

En (10) AML realiza un juicio explícito hacia uno de los niveles básicos de educación escolarizada en México, *El año pasado los directores de las secundarias informaron que el 70% de sus profesores tienen severas deficiencias pedagógicas que obstaculizan los procesos de aprendizaje y presentan carencias en el uso de modelos innovadores de enseñanza y de las tecnologías de información*. De acuerdo con Kaplan (2004) juicios como el anterior, tienen la capacidad de evocar juicios de valor en aquellos oyentes que pertenecen a una cultura determinada.

En (11) AML enuncia un juicio explícito marcado por atributos evaluados como socialmente negativos *tenemos una muy baja rentabilidad social, el gigantismo del sistema educativo acusa una onerosa y compleja estructura de gestión, procesos lentos y masivos con una enorme burocracia y una descentralización incompleta*. En este sentido, la potencialidad que se atribuye a los juicios depende de las conexiones convencionales que se establecen socialmente.

El ejemplo (12) está construido a partir de juicios explícitos e implícitos, con distintos niveles de agencialidad por parte de RMV: *Creo que todos estamos cansados de ver funcionarios que como cambian de puesto cambian de casa, como cambian de puesto cambian de carro,* en este juicio RMV no acusa a nadie explícitamente de corrupto, pero este comentario tiene el potencial de evocar evaluaciones de corrupción por parte de los interlocutores a quienes dirige ese discurso. Contrastando con una agencialidad explícita que marca juicios positivos de sí mismo *creo que el buen juez, por su casa empieza y por eso nosotros hicimos pública nuestra declaración patrimonial y esto de la certidumbre a los poblanos que después de haber sido secretario de finanzas, diputado local y senador tengo lo mismo que el primer día que empecé a trabajar en el gobierno y sigo viviendo en la misma casa, esa es la medida en la cual queremos que se puede evaluar a todos los funcionarios del gobierno*. Provocando en el primer caso un juicio negativo de integridad moral y un juicio de evaluación positiva al hablar de sí mismo.

Los ejemplos (13) y (14) nos ofrecen la posibilidad de contrastar dos evaluaciones opuestas, por un lado tenemos un juicio explícito en el que RMV se asume como agente y evalúa negativamente *nuestro planteamiento es en primer término garantizar que los cuerpos de seguridad trabajen para los ciudadanos y no para los delincuentes. Hemos visto que hay una gran infiltración del crimen organizado y de la delincuencia en los cuerpos de seguridad. Se harán pruebas de confianza, pasar al polígrafo a todos aquellos integrantes de los cuerpos de seguridad para saber que están realmente trabajando para los ciudadanos y que no han sido infiltrados*. En este mismo rubro y frente a los

mismos interlocutores JLZ presenta el juicio de un tercero para evaluar positivamente *Cero tolerancias a la delincuencia y a la impunidad. De acuerdo con la secretaria de seguridad pública federal, Puebla ocupa el segundo lugar con menor índice delictivo a nivel nacional que se traduce en un clima de paz social que debemos de conservar por el bien de lo que más queremos, que es la familia poblana, la familia de cada uno de ustedes.* Del Rosal (2009) señala que el estudio de estas prácticas discursivas nos permite dar cuenta de los procesos dinámicos de negociación e intercambio de posturas y apreciaciones que llevamos a cabo los hablantes.

En lo que respecta al tema de la apreciación, los discursos analizados no presentaron ninguna ocurrencia que pudiéramos identificar como apreciación de acuerdo con la categorización propuesta por la Teoría de la Valoración.

Resultados de la investigación

La hipótesis de trabajo con la que se inició el presente análisis planteaba que los candidatos invocan más a los afectos que a los juicios para obtener una buena aceptación entre los miembros del tercer sector. No obstante, es posible dar cuenta de la falta de compromiso en la construcción de la voz de los candidatos. Mientras que los miembros de otros sectores, tal como ocurre con las ONG asumen una construcción empática entre su propuesta y la responsabilidad compartida con la sociedad civil. Ahora bien, los datos nos mostraron diferencias sustanciales entre las prácticas discursivas utilizadas por los candidatos al gobierno de Puebla. JLZ inicia invocando al afecto mientras RMV inicia con juicios negativos implícitos, no evalúa negativamente a algún funcionario de manera explícita. No obstante, invoca al conocimiento compartido para guiar las inferencias de sus interlocutores hacia la evaluación negativa del gobierno en turno. Los juicios de JLZ son positivos no sólo hacia sí mismo, sino también hacia el gobierno en turno, JLZ se asume como parte de un gobierno eficiente que debe continuar.

En el discurso de ACA, representante de una organización civil, se observa una construcción altamente inclusiva, ACA se construye como parte de una sociedad organizada dispuesta a ejercer una evaluación crítica del ejercicio de la administración pública. El discurso de AML se caracteriza por una predominante evaluación negativa del sector educativo. Sin embargo, no se presenta un juicio negativo hacia su propia comunidad de práctica en los niveles de educación superior, uno de los juicios explícitos con evaluación negativa se refiere al desempeño de los docentes en las secundarias, sin explicitar si esa cifra se refiere a una encuesta nacional o estatal.

El discurso de GHO muestra ocurrencias de un afecto no-autoral, el posicionamiento de GHO marca distancia con respecto a los distintos miembros de la sociedad civil que incluye como parte de Actívate por Puebla, sin asumirse como parte de esa sociedad civil organizada a diferencia de ACA.

Autores con Van Dijk (2003) hacen hincapié en la necesidad social de llevar a cabo un análisis crítico del discurso, que no corresponde a una metodología, sino a un enfoque teórico. En este sentido asumimos nuestro interés en la descripción de la construcción de voces y los rasgos de evaluación observables en el corpus analizado, para dar cuenta de cómo el discurso es fundamental en la preservación de estructuras de poder y en la lucha por abrir esos espacios a otras voces a través de organizaciones de la sociedad civil organizada. Desde los estudios de valores y comunicación se señala lo siguiente:

> "A mi modo de ver, estas manifestaciones de ciudadanos, más que de rechazo hay que entenderlas como expresiones del deseo de abandonar su tácita condición de *súbditos* para participar activamente en los asuntos públicos que nos conciernen a todos. Por tanto, son agregaciones al margen del Estado, como intentando hacer oír la voz: *nosotros somos el pueblo*, para deslegitimar esa noción de democracia que separa al Estado de los ciudadanos. La construcción democrática no se puede guiar por la sumisión a la racionalidad administrativa que decide cuáles son los problemas y cuáles sus soluciones" (García, 2001).

Finalmente, consideramos que las categorías propuestas por la Teoría de la Valoración nos permiten sistematizar nuestros resultados y por lo tanto hacen plausible la confrontación de los distintos análisis que se realicen bajo esta perspectiva teórica, ya que las evaluaciones están presentes de manera explícita e implícita en las expresiones lingüísticas.

Conclusiones

De acuerdo con Fairclough (2008), el uso lingüístico, aunque con diferentes grados de prominencia según los diferentes casos, siempre es simultáneamente constitutivo de: (i) identidades sociales; (ii) relaciones sociales y (iii) sistemas de conocimiento y de creencias De ahí que los resultados del presente análisis nos permitan dar cuenta de cómo las valoraciones están presentes en expresiones lingüísticas, dichas expresiones nos proporcionan información acerca de la construcción de la voz y de la apreciación que hacen de sí mismos y de los otros. Unos para alcanzar y preservar el poder y otros para abrir espacios que permitan fiscalizar ese poder por parte de la sociedad civil.

Bibliografía

Austin, John (2008). *Cómo hacer cosas con palabras*. Paidós. Barcelona

Base de datos de verbos, alternancias de diátesis y esquemas sintáctico-semánticos del español. Disponible en http://adesse.uvigo.es/data/

Calsamiglia, H. y A. Tusón (2007). *Las cosas del decir*. Manual de análisis del discurso. Ariel. Barcelona

Del Rosal, Gerardo (2009). *Funciones discursivas en las formas pronominales: posicionamiento del yo y del otro en los espacios apreciativos del tercero*. En Montes, Rosa Graciela & Patrick Charaudeau coordinadores. El "tercero". Fondo y figura de las personas del discurso. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Eggins, Suzanne (1994). *An introduction to Sistemic Functional Linguistics*. Pinter. London.

Fairclough, Norman (2008). El análisis crítico del discurso y la mercantilización del discurso público: Las universidades. Discurso & Sociedad, Vol 2(1) 2008, 170-185. ISSN 1887-4606

García, López Marcial (2001*). La Creatividad en las campañas de interés social y la perversión de la democracia en Valores y Medios de Comunicación, de la Innovación Mediática a la Creación Cultural*. II Foro Universitario de Investigación en Comunicación. Editores Juan Benavides Delgado y Elena Fernández Blanco. Universidad Complutense de Madrid. Madrid

Fairclough, Norman (2008). El análisis crítico del discurso y la mercantilización del discurso público: Las universidades. Discurso & Sociedad, Vol 2(1)

Halliday, M. A. K. revised by Christian M. I. M. Matthiessen (2004). *An Introduction to functional grammar.* HodderArnold (3rd. Edition). London

Halliday, M. A. K. (2004) *An Introduction to functional grammar.* Arnold (2nd. Edition). London

Hood, Susan y J.R. Martin (2005). *Invocación de actitudes: El juego de la gradación de la valoración en el discurso***.** . *Rev. signos*. [online]. (2005), vol.38, no.58, p.195-220. Disponible World Wide Web: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071809342005000200004&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-0934.

Kaplan, Nora (2004). Nuevos desarrollos en el estudio de la evaluación en el lenguaje: la teoría de la valoración. Boletín de Lingüística, julio-diciembre año/Vol. 22. Universidad Central de Venezuela. Caracas

Levinson, Stephen (1983). *Pragmática*. Teide. Barcelona

Martin, J.R. (2000). *Beyond exchange: Appraisal systems in English*. En S. Hunston & G. Thompson (Eds.), Evaluation in text: Authorial stance and the construction of discourse. Oxford University Press.

Oxford

Montes, Rosa Graciela (2009). *Los múltiples terceros del debate político en Montes*. En Rosa Graciela & Patrick Charaudeau coordinadores. El "tercero". Fondo y figura de las personas del discurso. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Rose, David (2006). *Analysing academic texts. Learnig to read, reading to learn*. CD ROOM

Van Dijk Teun (2003) *La multidisciplinaridad del análisis crítico del discurso: un alegato en favor de la diversidad* .En Ruth Wodak & Michael Meyer, *Métodos de análisis crítico del discurso.* Gedisa. Barcelona.

White, Peter R.R (2001) Un recorrido por la teoría de la valoración . Disponible en: http://www.grammatics.com/appraisal/SpanishTranslation-AppraisalOutline.pdf

Género y participación política informal en México. Una propuesta de análisis

Angélica Mendieta Ramírez

Resumen

La participación política de la sociedad civil debe ser un tema importante para cualquier sociedad, abordar su análisis desde los ámbitos de la informalidad y del género, resulta indispensable para entender las sociedades contemporáneas desarrolladas y no desarrolladas en Latinoamérica. Entendiendo además que bajo esta perspectiva, es fundamental dar su lugar al espacio conseguido para la ciudadanía, tanto en el terreno legal como en el ámbito de su ejercicio, visto como su esfera de acción dentro de un mundo neoliberal, escenario propicio de las sociedades de riesgo, donde la categoría de la participación política informal y sus actores nos permiten comprender la acción colectiva de grandes sectores sociales en Latinoamérica, a veces marginados de la formalidad por los efectos de la globalización.

Palabras clave: participación política, género, ciudadanía, informalidad, participación política informal, sociedad de riesgo.

Introducción

La participación política formal actualmente parece estar en crisis, muestra de ello son los resultados electorales que reafirman que los ciudadanos en América Latina se encuentran más alejados de la política (Méndez: 2008), pero esto no significa que no les interese, sino más bien que la forma de hacer política es la que ya no responde a las exigencias de una sociedad dinámica, cambiante y más exigente, esto aunado a una falta de credibilidad en todo el aparato institucional.

La presente investigación tiene como objetivo central discurrir sobre la participación política en el contexto de las categorías de la informalidad y el género, para presentar una propuesta analítica de este fenómeno. Se pretende discutir la participación política informal no sólo fuera de la institucionalidad, sino también dentro de la misma, sin que ello implique "conflictuar" sobre paradigmas particulares, sino más bien contra dogmas analíticos. En este sentido, se busca comparar los espacios y las formas de participación informal en términos de género. Cabe aclarar que en la actualidad, prácticamente, dentro del estado del arte, no existe ninguna investigación en términos particulares que presente un estudio que integre los elementos de la informalidad y el género propiamente, al abordar la participación política, por tal motivo consideramos pertinente dibujar teóricamente una propuesta de análisis.

Uno de los temas centrales al hablar de participación política es inevitablemente el del ejercicio de la ciudadanía, vista como un ejercicio positivo y pleno de las libertades civiles, sociales y políticas de las personas. Por lo tanto, la participación política informal debe representar una forma de expresión legítima del sector no formal, pero a su vez una severa crítica al *status* que guarda esa ciudadanía frente a un Estado hasta cierto punto opresor al favorecer las libertades económicas frente a la igualdad social. Por lo anterior, resulta incuestionable que el paradigma económico neoliberal a través de su rostro actual, la globalización, trae aparejado un sin número de cambios sociales, económicos, políticos y culturales, así como modificaciones estructurales en ámbitos macro y micro en diferentes espacios del mundo. Uno de esos cambios, y quizás el más importante, por su influencia, para explicar los fenómenos sociales y políticos de la época, es lo que Ulrrich Beck (1992) llama *sociedad de riesgo*, referida a una situación social que describe un estado de incertidumbre y de latente amenaza, que se convierte en un estado habitual de las sociedades modernas.

Género y participación

Resulta importante precisar que en este ensayo cuando se hable de género no significara equipararlo con mujer, ya que esta acepción política va más allá, porque el mundo esta compuesto no sólo de seres humanos mujeres. Es decir, género significa analizar y construir socialmente a los seres humanos pensantes. Sin embargo, hacer del género un equivalente de mujer implicaría excluir a los hombres. Esto podría ser contradictorio al estudio que se pretende, debido a que la exclusión del género femenino o masculino genera el no reconocimiento por el de al *lado* y no por el *otro*, es decir, como aquello que queda relegado a un segundo lugar, en tanto el término el de al *lado* implicaría reconocer ya sea al género femenino o masculino como seres independientes y con reconocimiento social. Entender al género como lo universal, constituido por hombres y mujeres, de manera uniforme, sin que

ello pretenda excluir las diferencias de tipo biológico-sexual. Sin embargo, la definición de género para Joan W. Scott (1990: 44), tiene dos partes y varias subpartes. Están inter-relacionadas (símbolos culturales, conceptos normativos, representación binaria de género, identidad subjetiva) pero deben ser analíticamente distintas. La definición se centra sobre una conexión integral entre dos proposiciones: "El género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos; y el género es una forma primaria de relaciones significante de poder".

Cabe aclarar que este estudio no tiene una visión feminista, sino una dimensión de género, para ello apoyamos nuestro argumento en la postura teórica de Elsa Muñiz (1994:42), cuando señala dos aspectos que deben ser tomados en consideración al realizar un estudio sobre género: 1) como construcción cultural; y 2) como relaciones sociales.

La creciente participación de la mujer en los diferentes campos de la vida social y política hace que el tema de *lo femenino* y de *lo masculino*, es decir, de lo que puede considerarse como propio de cada uno de los sexos, adquiera un interés apasionante y se convierta, en objeto de controversia y debate político y social. En este sentido, la ciudadanía en sentido positivo y legal, así como en su ejercicio real no debe pasar por alto esta perspectiva de género.

Ciudadanía y participación política

Dentro del concepto de ciudadanía encontramos las tensiones entre lo público y lo privado, mismas que surgen de la experiencia de vivir entre lo particular y lo universal. El ámbito de lo público fue considerado siempre como el propio de la política de los ciudadanos. A este ámbito correspondió una determinada concepción de la ciudadanía, que al convertirse en estatus jurídico funcionó como homogeneizadora de todos los hombres. En la medida en que creció y se expandió el ámbito de lo público, también creció el ámbito de lo privado, de los particulares, considerado tradicionalmente fuera de la política.

Todos los aspectos vividos de la identidad individual, antes excluidos de la ciudadanía, conducen cada vez más a una *política de la identidad*. Barry (1974) señala acertadamente que: "La política de lo particular, y no la de lo universal, se ha convertido en uno de los rasgos más importantes de la política de nuestro tiempo". En la medida en que la noción tradicional de ciudadanía se ha proyectado hacia lo universal, hoy, frente a la *política de la identidad*, pierde relevancia. El ámbito de la ciudadanía, tradicionalmente entendida, ha restringido la pertenencia al espacio público y limitado el alcance de las actividades cívicas.

En la actualidad existe un debate en torno a propio concepto de ciudadanía, esto debido a las condiciones de inequidad y de la desigualdad de oportunidades de esta forma el debate de la ciudadanía

esta superando las conceptualizaciones formales –del deber ser de acuerdo al marco legal. Se está haciendo referencia a una ciudadanía sustantiva que se refiere a la capacidad de tener cierto grado de participación más directa en los ámbitos público y privado (Thillet, 2002: 68). Un ejemplo de ello es el tercer sector a través de sus diversas formas de participación política, en otras palabras tener capacidad de incidencia en la toma de decisiones para cambiar su propia situación.

La toma de conciencia por parte de las mujeres y los hombres, sobre la dimensión de lo que es la participación política tiene que ver en gran medida con actitudes personales, paro también con comportamientos sociales que tienen sistemas de valores enraizados.

En la segunda mitad del siglo XX, la referencia obligada del debate sobre el concepto de ciudadanía, es el inglés T.H. Marshall (1998), quien, a partir de sus conferencias dictadas a fines de los 1940, publicó un libro que es determinante para todo estudio al respecto. Para este autor, la ciudadanía es un status asignado a aquellos que son miembros plenos de una comunidad, y quienes poseen dicho status son iguales con respecto a deberes y derechos. Analizando las dicotomías que se producen en las sociedades modernas, Marshall planteaba que han existido dos influencias opuestas, desde sus comienzos: los efectos polarizadores de la economía capitalista, por un lado, y los efectos integradores de la ciudadanía.

En su noción de ciudadanía, Marshall (1998) la secciona en tres elementos: civil, político y social. Lo civil se refiere a los derechos necesarios para la libertad individual. Lo político se relaciona con el derecho a participar en el ejercicio del poder político. Y lo social, dice relación con el derecho al bienestar y la seguridad económica, a la herencia social y a vivir en los estándares prevalecientes en la sociedad.

Compartimos la opinión de Consuelo Flecha (1993), cuando insiste en que, en el ámbito de la sociedad civil, el ejercicio de la ciudadanía no tiene sexo. Hombres y mujeres podrán desarrollarla a partir de sus diferencias de género, pero en un modo tal que converjan hacia las mismas finalidades.

La participación política ciudadana ha de inscribirse en el marco de un gran cambio cultural, desde el cual se identifican nuevos horizontes de igualdad a través del pacto y la negociación, donde el concepto de política no sea sexista y se reconozca a hombres y mujeres por igual (Kirkwood: 1990), trayendo prácticas sociales de actores y actoras más allá de las instituciones, al mismo tiempo que reconocer la subjetividad de la política misma (Lechner 1988).

El análisis de la participación política informal no puede ser iniciado sin tener una premisa de lo que entendemos por la *política* en general, y por supuesto de la *participación política* en particular. La primera nos lleva a indagar las relaciones y actividades generadas en el cuerpo institucional del sistema

político; así como a la acción colectiva, desarrollada fuera del espacio institucional, circunscrita a determinados momentos coyunturales, en que la acción de ciertas organizaciones y movimientos sociales incluyera una cuota de autonomía y peso especifico propios, repercutiendo de esta manera en el sistema político.

En cuanto a la participación política, mencionaremos que la categoría resulta peculiar para su exposición por su aparentemente múltiple contenido analítico. Alejandro Pizzorno (1975: 13) en *Participación y Cambio Social en la Problemática Contemporánea* más que una definición del concepto da una descripción de éste enumerando una lista de lo que puede considerarse como participación política: "...exponerse a requerimientos de carácter político, votar, iniciar una discusión política, convencer a otro para que vote de cierto modo, llevar un distintivo político, mantener contactos con un funcionario o dirigente político, hacer entregas de dinero a favor de un partido o de un candidato, concurrir a un comicio o a una asamblea política, contribuir con tiempo de uno a una campaña política, convertirse en miembro activo de un partido político, concurrir a reuniones en las que se tomen decisiones políticas, solicitar contribuciones de dinero para causas políticas, convertirse en candidato a un cargo electoral y ocupar cargos públicos".

Esta descripción nos permite observar dos cosas: Primero, que existía una ubicuidad en la idea del concepto de política, por parte de Pizzorno, puesto que prácticamente en todas las actividades de la vida podríamos estar realizando actos de participación política. Un ejemplo de ello, considera que las personas realizan esta actividad al "exponerse a requerimientos de carácter público...", cuando todos sabemos en la sociedad actual, que siempre estamos expuestos a requerimientos de carácter publico (hacienda, luz, prediales, agua, judiciales y electorales, etc.). Segundo, existe una identificación de su idea de política con la esfera institucional, lo que se hace notar en los indicadores que describe de participación política. Ambas cuestiones limitan el estudio del fenómeno, pues éste ha cambiado en algunos aspectos de forma, contenido y sentido, ante la complejidad social actual, por lo que este tipo de planteamientos en vez de ayudar al análisis del fenómeno lo hacen más difícil.

Por su parte, Giacomo Sani (1981:1137) en *Diccionario de Política* no da una definición pero si hace una descripción de la participación política y plantea una tipología. Expone que está representa: "una serie de actividades como: el voto, militancia en partido político, participación en manifestaciones, contribución dada a una agrupación política, discusión de los sucesos políticos, participación en comicios, apoyo dado a un candidato electoral, presión ejercida sobre un dirigente político y difusión de información política".

Primeramente, diremos que en Sani a diferencia de Pizzorno, se encuentra ya un esfuerzo, por reducir

y delimitar los campos en que se realiza la actividad política. No obstante que aún se encuentren expresiones que propician la ubicuidad del concepto, como la de "discusión de sucesos políticos". Esta situación es prácticamente imprecisable, primero tendríamos que ponernos de acuerdo en lo que se entiende por política, y luego entender a que sucesos se les da la categoría de políticos, y finalmente, que se entiende por discutir la política.

La tipología que plantea considera tres niveles o formas de participación política: a) participación de presencia política, que representa el modo menos intenso y marginal de la participación. Se trata, más bien de comportamientos receptivos, como presencia en reuniones y la exposición voluntaria a mensajes políticos; b) participación de activación, aquí el sujeto desarrolla, dentro o fuera de una organización política una serie de actividades de las cuales es delegado. Esta situación se presenta cuando se realiza proselitismo político y; c) de real participación, reservada a situaciones en las cuales el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política (Sani, 1981: 1138). Este caso es el de los ciudadanos que emiten el sufragio y de manera pasiva los candidatos que resulten electos en un proceso electoral.

En cuanto a la participación de presencia, no emitimos ningún cuestionamiento, sin embargo, si en lo que respecta, a la participación de activación y participación. Primeramente, en la activación, consideramos demasiado reduccionista el entender por ésta sólo al proselitismo, dejando fuera a las manifestaciones de protesta (marchas, mítines y plantones), el trabajar con un candidato durante su campaña política; en la participación, es simplista reducir este tipo, a sólo la emisión del sufragio y al hecho de poder ser votado. Consideramos que existe mayor peso específico, en la participación producto del proselitismo, que en la emisión de un voto, o bien, la ejercida por un grupo que toma el Congreso de la Unión o las oficinas de una Secretaria de Estado. Finamente diremos que esta categoría (participación), es la que ha contribuido a identificar la participación política con la participación electoral, cuando esta última es sólo un carácter suyo.

Margaret Conway (1988: 13) define la participación política "como las actividades de los ciudadanos que intentan influir en la estructura de gobierno, en las selección de autoridades o en las políticas gubernamentales". Esta definición enfatiza la participación activa e instrumental de los ciudadanos. Pero también considera parte de la participación a la actividad pasiva como asistir a una ceremonia o prestar atención a lo que esta pasando en el gobierno a través de algún medio de comunicación. Además incluye a la participación política de carácter simbólico (1988: 16). Clasifica a la participación política en convencional y no convencional. Donde la primera se refiere a las actividades aceptadas por la cultura política dominante (votar, trabajar para un candidato o buscar la función pública etc.). La

segunda es representada por las formas de participación política no aceptadas por la cultura política dominante, aun, cuando puedan ser legales. Ejemplo de ésta seria una marcha de estudiantes como protesta ante un posible fraude electoral en elección presidencial.

El único cuestionamiento que hacemos a Conway es no considerar en su análisis de la participación política estadounidense la importancia de los valores y el sentido (Weber, 1984: 5) en la orientación de la acción social.

Por su parte Durand Ponte y Smith (1996: 19) definen la participación política como: "la actividad o conjunto de actividades hechas directa o indirectamente por un individuo o grupo de individuos que afectan una situación política. Esas actividades pueden ser: la participación en manifestaciones, en el sufragio universal, pertenecer o militar en partido político, presión ejercida para conseguir una demanda social, contribución dada a la campaña de un candidato de un partido, la difusión de la información política hacia la sociedad y el interés por saber de la política".

Los mismos autores diseñan una tipología de la participación política, con cierta influencia de Sani (1981), considerando también tres categorías de participación política (pero con contenidos distintos): La primera, se caracteriza por ser la menos intensiva y donde el comportamiento de los individuos es pasivo o receptivo y no hace aportaciones propias, ejemplo de esto es donde se asiste voluntariamente a reuniones, donde se dan mensajes políticos, periódicos y TV. La segunda es activa, donde el individuo se manifiesta interesado en participar dinámicamente en los asuntos políticos y considera que su participación (directa o indirectamente) influye en la situación política, como las manifestaciones y el trabajar en campaña política de un candidato. La tercera es la participación de apatía, consiste en la falta de interés o indiferencia respecto a los asuntos políticos.

Finalmente, Durand y Smith compactan las categorías de activo y participación de Sani, en una: activa, la que considera así a toda la actividad de participación (manifestaciones de protesta, apoyar a un candidato, emitir el sufragio) en que el individuo se encuentre conciente de su rol en el sistema y de las funciones que ha de desempeñar (algo similar plantea el concepto que da Almond y Verba respecto a la cultura política participativa).

Para efectos de este trabajo, integraremos nuestro concepto de participación política con una concepción de la categoría política más acorde a la dinámica y complejidad social actual, en donde ésta ha de ser comprendida e interpretada más allá del mero sistema institucional y su actividad. Pero a su vez considerar para efecto de lograr cierta cuantificación de la participación política, algunos de los indicadores descritos por Conway y Durand y Smith.

Entendemos por participación política a la actividad o al conjunto de actividades, realizadas directa o

indirectamente por los sujetos sociales –individuales o colectivos- que incidan importantemente en la esfera del poder político y cuyo ámbito de acción puede encontrarse aún fuera del sistema institucional, la cual puede ser de tipo convencional o no convencional.

Por lo anterior, compartimos con Cohen y Arato (2001), parafraseándolos, que la participación política y social llevada a cabo por los movimientos sociales constituyen el elemento dinámico en proceso que podrían convertir en realidad los potenciales positivos de las sociedades civiles modernas. Es evidente coincidir también con los autores en que una reconstrucción de la sociedad civil hoy resulta paso indispensable para comprender la lógica y móvil de los movimientos sociales de nuestra época.

En el trabajo la participación política se inscribe dentro de un proceso de cambio del modelo económico vigente, pasando del Estado de bienestar al Estado neoliberal, cuyo rostro actual es la globalización, así como de una consecuente transformación en la idea de ciudadanía y democracia en América Latina. Ambas cuestiones abren la pauta a la reflexión sobre lo que representa la participación política informal.

Participación política informal

Las escuelas que han estudiado el sector informal son la estructuralista de la fuerza de trabajo excedente, la neomarxista de la economía política y de la manipulación formal y la neoliberal prácticas fuera del aparato estatal. Asimismo tenemos que para Gómez Jara(1999) existen dos perspectivas para el estudio de la informalidad Keynesiana lo denomina sector informal, definido como la suma de actividades realizadas por empresas organizadas de acuerdo a una racionalidad productiva propia y diferente a la vigente en la parte visible de la economía, cuyo objetivo es garantizar la subsistencia familiar, y no como el sector formal capitalista cuya motivación es la acumulación; y la perspectiva neoliberal la cual lo denomina sector subterráneo, definido como el conjunto de actividades ilegales, en el sentido de que no cumplen con las reglamentaciones establecidas en el ámbito económico, fiscales, laborales, sanitarias.

Rendón Salas enlista las características del sector informal 1) los individuos que buscan obtener un ingreso por vías legales y distintas al desempeño de una actividad económica y que caben en lo que se conoce como estrategias de supervivencia; 2) los trabajadores domésticos remunerados; 3) los trabajadores asalariados, esto es, trabajadores por cuenta propia o trabajadores familiares no remunerados; 4) los trabajadores asalariados que carecen de condiciones adecuadas de trabajo sea en términos de salario, contrato laboral o pago de prestaciones; 5) los trabajadores que realizan alguna tarea en el marco de la subcontratación con empresas típicamente capitalistas; 6) las microempresas, por lo general entendidas como unidades de producción con un número de trabajadores inferior a diez;

7) todos los establecimientos que no cumplen con alguna disposición legal relativa al ámbito laboral; 8) aquellas unidades que incumplen alguna regulación gubernamental, por ejemplo, el registro fiscal.

De acuerdo a Ramos Soto (2008) la informalidad se clasifica en los siguientes sectores: desigualdad en el ingreso, heterogeneidad estructural, pobreza, marginación, migración y tecnología. Es cierto que el tema de la pobreza ha cobrado especial relevancia en los últimos años, no sólo por las diversas implicaciones -éticas, políticas y sociales, siendo la principal amenaza al respeto de los derechos humanos e integridad de las personas sino por que se presenta inevitablemente al lado del fenómeno de la globalización. Sin embargo, este estudio solamente considera la marginalidad para explicar la participación política informal (Esquivel y Narváez (2007).

El fenómeno de la marginalidad ha sido enfocado desde el punto de vista político, económico y social, con el objeto de establecer su origen y en otros su dinámica, de igual modo que las políticas emanadas de estos estudios se adopte con el fin de reducir la intensidad del fenómeno.

El concepto de marginalidad ha evolucionado, por un lado en el descriptivo y en el explicativo, de igual modo el nivel de corrientes del pensamiento.

Desde la perspectiva de Ramos Soto (2008) se han originado teorías sobre la marginalidad que son distintas, opuestas, o complementarias, las cuales se ubican en cinco factores causales básicos con sus grados variables de interrelación o interacción, siendo estos los siguientes: "a) Orden económico social. Desde este punto de vista, se considera que la incapacidad de absorción de la totalidad de la población en el sistema económico de un país, se debe a determinadas condiciones estructurales de orden económico y social, o las políticas económicas implementadas. b) Orden político social, de distribución del poder en la sociedad por una parte, la marginalidad tiene como causa de la interrelación entre el orden político y el económico, y por otra, la interdependencia entre variables de orden político social y las orientaciones de política económica y social, así como la limitación de la participación política. c) Orden cultural, este enfoque la raíz genética de la marginalidad en la región latinoamericana, reside en la dominación de un grupo cultural, de una minoría europea sobre una mayoría, formada en países latinoamericanos por población autóctona. d) Orden psicosocial, actitudes y tipo de personalidad, en este factor la marginalidad resulta de una incapacidad o de un retraso en la adopción de pautas moderna, incapacidad y retraso que puede resultar ya sea de orígenes culturales divergentes o contrarios a los valores básicos que originaron históricamente a la sociedad moderna. e) Orden demográfico. La marginalidad se debe a la elevada natalidad y a la decreciente mortalidad, que impide alcanzar un ritmo de crecimiento suficiente que absorba el incremento de la población e incremente el producto interno bruto por persona".

Actualmente existen condiciones económicas y políticas que al popularizar la preocupación por el sector informal constituyen un ambiente propicio para la acción social (Tokman: 1987), así mismo se propone reflexionar y comprender los elementos que fortalecen la informalidad y en específico en lo concerniente a la participación política. En definitiva, la propuesta consiste en hacer más eficiente y eficaz la intervención del Estado para apoyar al sector informal, sin que ello implique necesariamente la negación institucional y evitar en la medida de lo posible la marginalidad, la exclusión, la opresión entre otros. Por las razones antes expuestas, este trabajo tratara de establecer la relación entre género, participación política, e informalidad. Por lo anterior, entendemos como participación política informal a la actividad o al conjunto de actividades realizadas directa o indirectamente, fuera o dentro de los canales legales, por los sujetos sociales – individuales o colectivos - que incidan de manera importante en la esfera del poder político y cuyo ámbito de acción puede encontrarse al interior o al exterior del sistema institucional, la cual puede ser de tipo convencional o no convencional, teniendo como objeto la mejora de sus condiciones de vida (económicas, sociales, políticas y culturales).

En nuestro estudio la participación política informal se inscribe dentro de un proceso de cambio del modelo económico, donde el estado neoliberal, tiene un nuevo rostro: la globalización, cuya particularidad es presentar como cotidiano la existencia de sociedades que hacen del estado de *riesgo* su vida habitual (Beck: 1992).

Aproximaciones finales

Una ventana actual para buscar explicar y considerar la situación de la participación política en el mundo actual es la de investigar las experiencias de los ciudadanos que crecen y se desarrollan dentro de lo que Ulrrich Beck llama sociedad de <riesgo>, referida a una situación social que describe un estado de incertidumbre y amenaza siempre presente, que presenta sus repercusiones en la mayoría de los países del mundo implicados en esa red de relaciones (económicas, políticas y culturales) que representa la llamada globalización (Lison, 2003: 14).

Esta situación de incertidumbre social de los ciudadanos, dentro de cada país, según sus circunstancias particulares, es generado por la rápida urbanización, los avances tecnológicos, la destradicionalización (Benedit: 2000) de los valores, el cambio en los roles sociales de las personas, la individualización, el desempleo, la mano de obra eventual, tendencia a la existencia de relaciones laborales pagadas por hora y, las limitaciones al poder de los sindicatos. México no ha sido ajeno a gran parte de estos cambios, sino que la empresa y su mercado de trabajo marchan en esa lógica, apoyados con una legislación que sustenta tales acciones, así mismo, el gobierno orienta sus políticas públicas en este sentido.

Parte de ese *riesgo* se vive en lo laboral, donde el nivel de desempleo en el mundo ha ido en aumento

en tiempos recientes, según afirmó Sara Elder, economista de la OIT y autora del informe *Tendencias mundiales del empleo juvenil* (2010): "Los jóvenes de países en desarrollo, donde vive el 90% de la población activa de entre 15 y 24 años, son los más golpeados. *Los que se incorporan al mercado de trabajo pasan directamente a engrosar las filas de los desempleados*, le dijo Elder a la BBC. En esos países, donde el autoempleo y el sector informal representa buena parte de la economía, y donde no existe tanta protección social, *los jóvenes desempleados pierden la oportunidad de salir de la pobreza*, dijo Elder. En América Latina la Organización Internacional del trabajo (OIT) cita un estudio sobre la situación en Latinoamérica que señala que *la tasa de desempleo entre la población joven pobre es, de media, 19 puntos porcentuales mayor que la de la clase media*". La explicación es que en países emergentes que viven una transformación de economías que pasan de ser principalmente agrícolas a de servicios, la "*demanda de trabajadores poco cualificados es menor*". El informe de la OIT destaca además el notable incremento del número de jóvenes que, por culpa de la crisis, han optado por autoemplearse. Y registra un sensible crecimiento de aquellos que entre los 15 y 19 años terminan trabajando en el sector informal".

En esta tónica mundial y en la medida en que van aumentando las libertades biográficas[i] derivadas de los procesos de individualización, propiciadas por el Estado, la sociedad se ve especialmente confrontada con un número cada vez mayor de riesgos. Surge entonces un tipo de sociedad de riesgo -del conflicto y de la incertidumbre latente- descrita por Ulrrich Beck, propia del mundo de la globalización, donde el Estado tiende a dejar de ser benefactor/protector, tomando un papel gerencial distribuye, entre los diferentes operadores (personales, individuales y empresas), la gestión social del riesgo (trabajo, salud, pensiones, etc.) (Méndez, 2002 y Nilan, 2004).

En este sentido, entendemos porque Putnam desde la década de los ochenta señala que se ha producido una desconexión social en los individuos que se observa en la disminución de la participación cívica, política, religiosa y de las conexiones sociales informales. Diez años más tarde publica el libro "Jugando al *bowling* solos" (2000), donde hace hincapié en las formas individualización tanto hombres como mujeres, trae consigo un sistema social estructurado a partir de políticas económicas neoliberales. Aclara Putnam que lo que está desapareciendo hoy en día es el juego de bowling *en liga*, es decir, la reunión frecuente de un grupo de personas para jugar un deporte y el *encuentro social* que esta convocación implica. El autor observa que los individuos de estos tiempos van menos a la iglesia, están menos involucrados políticamente, votan menos, y tienen menos relaciones y encuentros sociales. Estos datos se interpretan como el resultado del aislamiento social que se detecta.

Los factores que contribuyen a la desconexión social (aunque el autor aclara que ninguno de ellos en

singular es suficiente para explicar este fenómeno) son: Presión de tiempo y dinero; la expansión de las ciudades (el aumento del tiempo que la gente pasa en el auto); la masificación de la tecnología y los medios de comunicación (se depende de la televisión para entretenimiento); efectos generacionales (nuevas generaciones mucho menos involucradas en la vida comunitaria, precedido por una generación particularmente involucrada) (Putnam: 2000). Desde esta visión señala que ya no es frecuente la práctica de ayudar a otros sin esperar nada a cambio y que ello provoca la reducción en la participación política formal o informal, civil, religiosa y social.

Actualmente, para el estudio de la participación política prevalecen escenarios que hacen posible y latente la acción social por parte del sector informal en Latinoamérica, sin embargo, esto no ocurre así de manera generalizada en todo el continente. Por lo cual, éste trabajo propone como forma de análisis identificar y analizar los elementos que dan vida y fortalecen al sector informal, así como los factores que en términos de ciudadanía, tanto en su ámbito legal como en su ejercicio, posibilitan o inhiben la participación política informal. Considerando al tercer sector como una alternativa para analizar la participación política informal desde una perspectiva de género, ciudadanía y dentro del contexto de la sociedad de riesgo, propia de la globalización.

[i] Ulrich Beck denomina *libertad biográfica* del individuo "al poder de decidir respecto de la *vida propia.* Ello llena al sujeto de nuevas alternativas y lo coloca bajo responsabilidades nuevas. Mientras que, por ejemplo, en la Edad Media, la mayor parte de la vida de cualquier individuo estaba decidida de antemano por su genealogía y por la inscripción social de su condición, las sociedades contemporáneas afluentes producen un sujeto que puede hacer sobre su biografía casi cualquier transformación: cambiar de nacionalidad, de aspecto físico, de ocupación, y hasta de género, elegir vivir solo o en pareja, de manera ortodoxa o heterodoxa, tener o no tener descendencia, etc. Todas estas alternativas pueden leerse como una ampliación de la democracia política a la vida privada e incluso íntima de los sujetos contemporáneos, aunque provoquen la angustia de tener que hacerse responsable de la propia suerte, sin poder delegarla en instituciones, clanes y sistemas de parentesco, grupos de referencia o sistemas normativos predeterminados". Ver Viñar, Marcelo (2005).

Bibliografía

- Barry, Brian (1974), *Los sociólogos, los economistas y la democracia*. Amorrortu, Buenos Aires.
- Beck Ulrrich (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage,
- Beck U (1999). *World Risk Society*. Malden, Massachusetts: Polity Press.
- Bou, Marc; *La participación de las mujeres en la política. El caso de América Latina*; en http://www.iigov.org/dhial/?p=48_01
- Cohen, Jean y Arato Andrew (2001), *Sociedad Civil y Teoría Política,* "Capítulo X. Los Movimientos Sociales y la Sociedad Civil", Fondo de Cultura Económica. México.

- Conway Margaret (1988), *La Participación Política en los Estados Unidos.* México, ediciones Gernika, 1ª edición.
- Durand Ponte y Smith Marcia (1996). *Construcción de Escalas para la medición de la cultura política de masas.* México, IIS, UNAM, 1ª edición.
- Elder Sara (2010), *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, OIT, Madrid.
- Esquivel Edgar S, Narváez Silvia C. (2007), *Acceso de los pobres a la empresa,* 20 de julio, Commission on Legal Empowerment of the Poor.
- Fernández Poncela, Anna M (2003), *La Política, la Sociedad y las Mujeres*; Instituto Nacional de las Mujeres INMUJERES/UAM – Xochimilco, México.
- Flecha García Consuelo, Isabel de Torres Ramírez (1993), *La Mujer, Nueva Realidad, Respuestas Nuevas*. Madrid. Narcea S.A. de Ediciones.
- Kirkwood Julieta (1990), *Ser política en Chile: los nudos de la sabiduría feminista*, Santiago de Chile.
- Lechner, N. (1988), *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política.* Chile, FCE.
- Lison Arcal José (2003), *La globalización que nos quieren vender. Una visión cultural*, Nivola, España, 1ª edición.
- Marshall T. H. y Bottomore (1998), *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial.
- Méndez de Hoyos Irma (2008), *Participación electoral y educación cívica en América Latina* (Conferencia), Jornada Interamericana Electoral, IFE, noviembre, Ciudad de México.
- Meza Consuelo (2000), *La utopía feminista. Cultura e identidad de género*. México, D.F., México.
- Muñiz Elsa (1994), *El enigma del ser: La búsqueda de las mujeres*, UAM-A, México.
- Nilan Pam, *Sociedad del Riesgo*. Universidad de Newcastle (Australia)**.** http://www.mtas.es/injuve/biblio/revistas/Pdfs/numero64/tema3.pdf
- Pizzorno, Alejandro (1975), *Participación y Cambio Social en la problemática contemporánea.*
- Putnam Robert (1995), *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, en Journal of democracy.USA.
- Putnam Robert (2000), *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, By Robert D. Putnam, Simon & Schuster, New York.

- Soto, A.L. (2008), *Sector informal* en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Nº 105, 2008. Texto completo en http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2008/alrs4.htm
- Sani, Giancomo (1981), *Participación Política,* en Diccionario de Política de Bobbio y Mateucci, Madrid.
- Scott, Joan (1990), *El género: una categoría útil para el análisis histórico*, Ediciones Alfons El Magnanim.
- Tarrés Barraza, María Luisa (2006), *Análisis de la encuesta La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México desde una perspectiva de género*; Instituto Nacional de las Mujeres INMUJERES, México.
- Thillet de Solórzano, Braulia y Castellanos de Ponciano Eugenia (2002), *Fortaleciendo la democracia: concertación y diálogos en Guatemala*. Compuimpresos, Guatemala.
- Tokman, Victor (1987), *Progreso Técnico, Empleo* y. *Desarticulación Social*. Revista Pensamiento Iberoamericano, núm. 11, enero-junio.
- Viñar, Marcelo (2005), *La juventud en el mundo de hoy. Ser sujeto adolescente en el tercer milenio,* Conferencia apertura, Jornada sobre Adolescencia de la Sociedad Brasilera de psicoanálisis de San Pablo. Abril, http://www.apuruguay.org/trabajos/adolescencia/ad_tr_001.doc.
- Weber, Max (1984), *Economía y sociedad*. F.C.E. 3ª reimpresión, México.

Panel 2: Reflexiones sobre algunas experiencias de Observatorios

El Sistema de Información de Observatorios Ciudadanos: apuntes sobre la observación ciudadana en México

*Eduardo Bohórquez**

*Roberto Castellanos Cereceda***

Resumen

Los observatorios ciudadanos (OC) son una expresión reciente de la acción ciudadana en la vigilancia y monitoreo de políticas públicas. El Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos (SIOC), es una herramienta para mejorar y ampliar la comprensión de la observación ciudadana en México, un instrumento ciudadano de análisis y difusión, y un mecanismo para articular esfuerzos a favor de la observación ciudadana. De las 109 organizaciones e iniciativas denominadas observatorios registradas en el SIOC, y ubicadas en 21 entidades federativas de México, las políticas que reciben mayor atención, por el número de OC que las monitorean, son las de desarrollo urbano y vivienda. Destaca la importancia que le dan a la generación y uso de información e indicadores y su difusión. Finalmente, se reflexiona sobre los OC como expresión de un compromiso cívico que va definiendo nuevas formas de vinculación con las autoridades y responsables de las políticas públicas.

Palabras clave: Observatorios ciudadanos; compromiso cívico; participación; compromiso cívico; construcción de ciudadanía; sistemas de información.

1. Introducción

Los observatorios ciudadanos son una expresión relativamente reciente de la acción colectiva en el espacio público, específicamente, la acción ciudadana en la vigilancia y monitoreo de políticas públicas. Con el propósito de conocer el número de observatorios ciudadanos que existe en el país y, sobre todo, comprender y analizar las prácticas de observación ciudadana, Fundación Este País, AC, creó e impulsó, desde 2007, el Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos (SIOC), una herramienta ciudadana de análisis, un instrumento de difusión y visibilidad, y un mecanismo para articular esfuerzos a favor de la observación ciudadana en México. Aquí se presentan algunas reflexiones sobre las prácticas de observación y principales atributos de los observatorios ciudadanos

que se encuentran registrados en el SIOC. Se discute el papel de los observatorios como expresión de un compromiso cívico que da cauce a la participación ciudadana y es expresión de nuevas formas de vinculación entre la sociedad civil, la academia y las autoridades responsables de políticas públicas. También se hacen algunas reflexiones sobre otras formas de monitoreo de la acción pública gubernamental, que impulsan organizaciones e iniciativas que buscan realizar un control ciudadano sobre la acción de gobierno.

El análisis y las reflexiones que se presentan en este documento son resultado del trabajo de investigación que la Fundación Este País ha venido realizando desde 2007. En ese año, al identificar el surgimiento de diferentes organizaciones, iniciativas y proyectos denominados observatorios o abocados a realizar trabajo de observación y monitoreo de políticas públicas, en Fundación Este País se consideró útil analizar en qué medida el surgimiento de estas organizaciones e iniciativas era parte de una tendencia amplia dentro de la sociedad civil organizada, cuáles eran los atributos distintivos de esta forma de organización e identificar mecanismos para mejorar la comprensión de los observatorios ciudadanos y ampliar su visibilidad. Los resultados de esta primera etapa de investigación en materia de observatorios ciudadanos, arrojó la existencia de 95 organizaciones e iniciativas con dicho nombre, ubicadas en una veintena de entidades federativas del país y con formas organizativas y objetivos diversos. Dado el cúmulo de organizaciones identificadas y su diversidad, se diseño un sistema de información con datos básicos de cada una de los observatorios identificados para que todos los interesados en la observación ciudadana pudieran tener acceso a dicha información, dando también visibilidad a las organizaciones dedicadas a esas labores. Así nació el portal del Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos, herramienta de difusión, análisis y conocimiento sobre las prácticas de observación ciudadana en México y quienes las lleva a cabo.

En 2008 y 2009, Fundación Este País se abocó a profundizar en el análisis de las prácticas de observación ciudadana. A partir de un estudio realizado sobre una selección de observatorios, incluyendo entrevistas a profundidad a 28 integrantes de igual número de observatorios ciudadanos y de un seminario/taller que se llevó a cabo con integrantes de 10 observatorios, fue posible abundar en la diversidad de rasgos, elementos comunes y retos de las organizaciones que impulsan acciones de observación ciudadana en México.

Lo que anima al SIOC y al trabajo que lo respalda, así como a las actividades que en el futuro se realicen en torno a esta iniciativa, es que compartir el conocimiento, las experiencias y las prácticas de observación, ayude a mejorar la calidad del compromiso cívico, en este caso, en materia de observación ciudadana. El SIOC busca ser tanto un articulador, como un catalizador de experiencias de observación

ciudadana y de otras formas de compromiso cívico orientado a mejorar la acción pública.

2. Hacia un perfil de los observatorios ciudadanos en México

En este apartado se presentan algunos de los principales atributos de los observatorios ciudadanos identificados y registrados en el Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos (SIOC). El análisis que se realiza aquí tiene como soporte la información contenida en el SIOC y también la investigación realizada por Fundación Este País en 2008 y 2009 entre grupos seleccionados de organizaciones e iniciativas que realizan observación ciudadana en México.

¿Qué son los observatorios ciudadanos?

No existe un consenso sobre lo que es o debe ser un observatorio ciudadano, al menos en la forma en que este tipo de organizaciones e iniciativas han surgido en el país y en función de su práctica de observación en México. Esto puede estar relacionado con distintos factores, por ejemplo, su reciente surgimiento, la diversidad de prácticas de observación ciudadana y de formas organizativas que han tomado los observatorios.

En este apartado se explican algunos de los atributos que comparten los observatorios. Se trata de un ejercicio que se realiza a partir de la investigación impulsada por la Fundación Este País en años recientes. Más que un ejercicio teórico, lo que sigue es una aproximación a los elementos comunes de los observatorios ciudadanos, de acuerdo con la investigación empírica que se ha llevado a cabo. Dentro de la heterogeneidad de los observatorios ciudadanos es posible identificar algunos elementos que les son comunes, entre los que destacan los siguientes:

a) Objetivos. El objetivo de los observatorios ciudadanos es documentar, vigilar y evaluar la acción pública de gobierno, en particular, por medio del análisis y seguimiento de políticas públicas en los tres órdenes de gobierno, municipal, estatal y federal.
b) Información y conocimiento. La actividad de los observatorios tiene como uno de sus ejes más destacados el uso, análisis, generación y difusión de información y conocimiento. En particular, los observatorios se han abocado a la selección y en algunos casos el diseño de indicadores, cuantitativos y cualitativos, para dar seguimiento y observar la política pública.
c) Funciones. Los observatorios ciudadanos se consideran como entidades que sirven, por un lado, como contrapeso a las decisiones gubernamentales, y por otro lado, como espacios de vinculación entre la ciudadanía y el gobierno. Incluso si se trata de observatorios que son impulsados por instancias gubernamentales o si entre sus promotores se encuentran agencias de gobierno, los observatorios evalúan el desempeño y los resultados de la labor gubernamental y la contrastan con lo que ocurre en la realidad, y también buscan ser espacios de intermediación o enlace con la

ciudadanía. Al interior de los observatorios ciudadanos también está presente la idea de acercar las políticas públicas al ciudadano, para que éste, al conocer más de cerca el funcionamiento del gobierno, pueda asumir y ejercer los derechos que la ley le confiere.

d) Especialización. Dada la complejidad de la política pública, su vigilancia y evaluación requiere que la mayoría de los observatorios definan un ámbito de observación y trabajen en la especialización de su labor, lo que supone, entre otros aspectos, la participación de expertos o la vinculación con especialistas. Se trata de una especialización sobre ámbitos de política pública y no necesariamente sobre políticas públicas concretas, por ejemplo, existen observatorios que se abocan al monitoreo de políticas de desarrollo urbano y metropolitano, incluyendo en es ámbito, políticas de vivienda, transporte urbano y protección al ambiente, entre otras.

Entre los atributos mencionados, comunes a los observatorios ciudadanos, cabe destacar el énfasis que le dan, como parte de su trabajo de observación, al uso y generación de información, y específicamente el empleo de indicadores (cuantitativos y cualitativos), para monitorear la política pública. Desde la perspectiva de los propios observatorios resulta clave el acceso a información sobre la labor gubernamental, la elaboración de análisis sustentados en información empírica e indicadores y la difusión de toda aquella información y conocimiento al que tienen acceso. La información y los indicadores es uno de sus principales insumos de trabajo, y perciben que sus posibilidades de incidencia en la política pública está estrechamente vinculada con la calidad de la información a la que tengan acceso o que puedan generar, así como a su difusión.

A manera de hipótesis, se puede advertir que el énfasis que los observatorios dan al uso de información e indicadores en su labor, así como la necesidad de estas organizaciones e iniciativas de identificar ámbitos específicos dentro de la política pública para ser monitoreados, ha generado condiciones propicias para que un número significativo de observatorios, al menos una quinta parte de los registrados en el SIOC, se alojen o sean impulsados por la academia: universidades y centros de investigación, donde existe una masa crítica de expertos abocados al estudio de aspectos específicos de la política pública. A este cúmulo de observatorios habría que sumar aquellos que han establecido alianzas de colaboración con universidades y centros de investigación.

Una reflexión adicional respecto del papel que tienen los observatorios ciudadanos en el monitoreo y vigilancia de la política pública es su función como espacios de vinculación entre la ciudadanía y el gobierno y su interés de acercar el conocimiento de la política pública al ciudadano. Esta función hace de los observatorios ciudadanos organizaciones espacios de intermediación entre las autoridades y la población, específicamente, intermediarias de información y conocimiento que, por un lado, contribuye

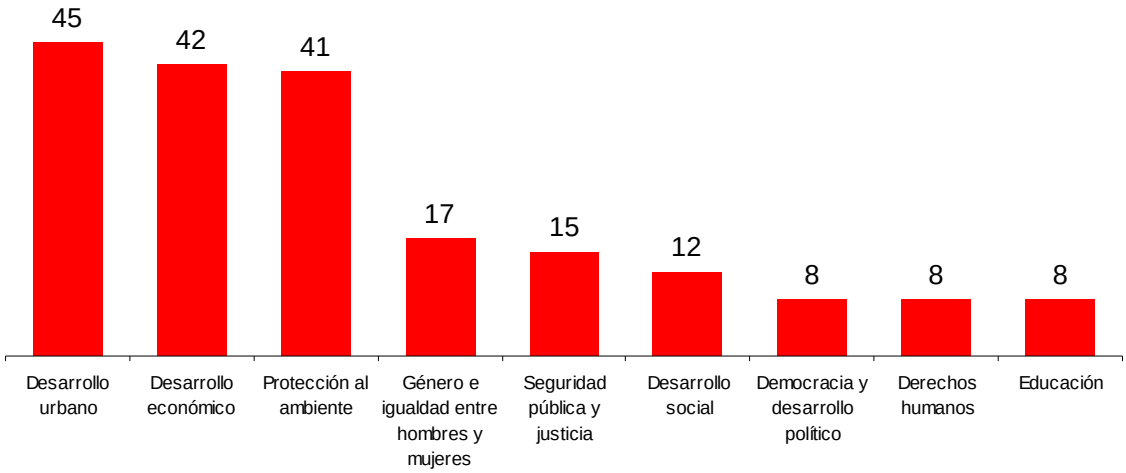
a la generación de evidencia para la toma de decisiones públicas por parte de las autoridades y por otro lado, busca facilitar la comprensión de temas de política pública entre los ciudadanos. Esta labor de intermediación o de traducción de conocimiento, como también se le conoce en la literatura académica y de practicantes en temas de desarrollo social, va más allá de difundir los resultados de la investigación y la producción aislada de conocimiento y productos comunicacionales para buscar un mayor involucramiento con los usuarios de información y conocimiento.[1] Se trata de una tendencia emergente en México y otros países en los que existen organizaciones que hacen labor de intermediación entre quienes producen y consumen información y conocimiento.[2]

Principales atributos de los observatorios

Otros de los atributos de los observatorios ciudadanos están relacionados con a) las políticas públicas que observan; b) las metodologías e instrumentos de observación que emplean, y c) su ubicación geográfica.

Como se puede apreciar en la Gráfica 1, los observatorios analizan y dan seguimiento a una amplia diversidad de políticas públicas. Además, existen casos de observatorios que monitorean más de un tema o política. Del conjunto de políticas registradas en el SIOC, las relacionadas con el desarrollo urbano y metropolitano son las que reciben atención de un mayor número de observatorios: 45 de ellos observan este tipo de políticas. Entre éstos se encuentran los observatorios que forman parte, en su mayoría, de la Red de Observatorios Urbanos impulsada por la Secretaría de Desarrollo Social y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat) e instancias gubernamentales estatales y municipales.[3]

Gráfica 1. Políticas públicas y temas con el mayor número de observatorios en México



Nota: La gráfica presenta los 10 temas y ámbitos de política pública en los que hay un mayor número de observatorios dedicados a su análisis y seguimiento de los registrados en el SIOC. Un observatorio puede analizar o dar seguimiento a

más de una de las políticas registradas. La totalidad de las políticas y temas que analizan los observatorios se pueden consultar en el portal del Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos (SIOC), <www.observatoriosciudadanos.org.mx>.
Fuente: Fundación Este País, *Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos*, <www.observatoriosciudadanos.org.mx> (Agosto de 2010).

En el SIOC se encuentran registrados 42 observatorios que analizan y dan seguimiento a políticas que se pueden integrar bajo el sector de desarrollo económico, por lo que constituyen el segundo grupo más numeroso entre los observatorios registrados por el tipo de política que observan. El tipo de políticas de desarrollo económico que monitorean los observatorios, incluyen competitividad; ciencia y tecnología y su vinculación con el desarrollo; comunicaciones y transportes; empleo y tecnologías de la información y la comunicación. Un número destacado de los observatorios abocados al monitoreo de políticas de desarrollo urbano y metropolitano también vigilan políticas vinculadas con el desarrollo económico.

Por otra parte, 41 observatorios se abocan al análisis y observación de políticas de protección al ambiente. Como en el caso de los observatorios que dan seguimiento a políticas de desarrollo económico, en el sector de la política de protección al ambiente también predominan los observatorios urbanos, dado su interés en observar los efectos del desarrollo urbano y metropolitano en el medio ambiente.

Otras políticas y temas que destacan por el número de observatorio dedicados a su análisis son: género e igualdad entre hombres y mujeres (17); seguridad pública y justicia (15); desarrollo social (12); democracia y desarrollo político (8); derechos humanos (8), y educación (8). En el sector de observatorios dedicados al seguimiento de políticas de género e igualdad entre hombres y mujeres destacan los encaminados al monitoreo de la labor gubernamental en materia de combate y prevención de la violencia de género. A su vez, un número importante de estos observatorios (10 de los registrados en el SIOC) forman parte de la Red de Observatorios de Violencia de Género, impulsada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social.

Considerando la historia de participación, promoción y defensa de los derechos humanos por parte de las organizaciones de la sociedad civil, podría resultar sorprendente que, en el contexto de los observatorios ciudadanos, exista un número reducido de organizaciones que monitorean la labor gubernamental en este ámbito, el de los derechos humanos. Los observatorios ciudadanos que se clasifican aquí como dedicados al monitoreo de políticas de derechos humanos son aquellos que tienen como objetivo principal hacer seguimiento y vigilar políticas en la materia y sobre los derechos de grupos poblacionales específicos. El resto de los observatorios, particularmente aquellos abocados a temas de género e igualdad entre hombres y mujeres, desarrollo social y, en algunos casos, los que

vigilan políticas de seguridad pública y justicia, mantienen en su labor un enfoque de derechos humanos, aunque este no es el tema o política específica que observan. Así sucede con los observatorios de violencia social y de género; infancia; pueblos indígenas; educación y salud.

Metodologías e instrumentos de observación

Los observatorios tienen una amplia diversidad de instrumentos y métodos de observación, no obstante existen algunos elementos que les son comunes, particularmente en la estructura del proceso de observación. De forma sintética, en la mayoría de los observatorios, la observación inicia con la identificación de un problema específico y la obtención de información para estudiarlo, y concluye con la difusión del análisis de la información recolectada.

Destaca la importancia que los observatorios le dan al uso de indicadores como herramienta para la observación y en particular para el monitoreo, análisis y evaluación de las políticas e instituciones. Para algunos observatorios, la metodología de definición y diseño de indicadores *es* la metodología de observación, es decir, no existe una distinción entre ambos procesos. Esta situación puede estar expresando la importancia que los observatorios le asignan al uso de los indicadores, como parte de su trabajo de monitoreo, y también a la carencia de una metodología de observación conocida, generalmente aceptada o definida por los propios observatorios. Pero también denota posibles confusiones entre el proceso de construcción de indicadores, que puede ser, o no, un insumo de la observación, y el proceso de observar o monitorear una política pública, lo que supone una serie de etapas más amplias que pueden incluir el diseño de indicadores.

La difusión es otra de las etapas que los observatorios consideran de particular relevancia en el proceso de observación. Para ello, los observatorios recurren a distintos medios a su alcance: publicaciones impresas, páginas web y blogs, comunicados y ruedas de prensa, programas de radio y video. También se apoyan en la realización de seminarios, foros y eventos similares. En la etapa de difusión, las redes y vínculos con otras organizaciones son centrales, ya que son las rutas en las que el mensaje de los observatorios y los resultados de su trabajo de vigilancia de las políticas públicas se puede potenciar. La decisión sobre qué herramientas y métodos de observación emplear depende de los recursos de que disponen las organizaciones.

Ubicación geográfica de los observatorios

Todos los observatorios ciudadanos residen en una entidad federativa pero en muchos casos su ámbito de operación y las políticas y temas que son de su interés son nacionales o rebasan los límites del lugar donde se ubican. En otros casos, los observatorios abordan políticas o analizan el desempeño de actores de un solo municipio o estado, como sucede con la mayoría de los observatorios urbanos, que dan

seguimiento a políticas en el ámbito local, del municipio o conjunto de municipios que integran una ciudad o zona metropolitana.

Si se toma como criterio el lugar de residencia del centro de operaciones u oficina principal de los observatorios (ver Tabla 1), 38 de ellos, de los 109 identificados en el país, se ubican en el Distrito Federal. No obstante, sólo dos de esos observatorios tienen como objeto de estudio políticas y temas que afectan directamente al Distrito Federal o a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El Estado de México es la segunda entidad con mayor número de observatorios registrados en el SIOC (12), seguida por Aguascalientes (11), en donde la mayoría de los observatorios hacen monitoreo de políticas de desarrollo urbano. Le siguen Jalisco y Veracruz, con 6 observatorios cada uno, y Guanajuato y Quintana Roo, con 5 observatorios en cada entidad federativa. En estas siete entidades se concentra 76% de los observatorios del país registrados en el SIOC; sólo en el Distrito Federal y en el Estado de México reside 46% de los observatorios.

Tabla 1. Ubicación geográfica de los observatorios ciudadanos por entidad federativa

Entidad federativa	Número de observatorios
Aguascalientes	11
Baja California	2
Chiapas	1
Chihuahua	4
Coahuila	2
Colima	2
Distrito Federal	38
Durango	1
Estado de México	12
Guanajuato	5
Jalisco	6
Michoacán	1
Nuevo León	4
Puebla	3
Querétaro	1
Quintana Roo	5
San Luis Potosí	2
Sonora	1
Tamaulipas	1
Veracruz	6
Yucatán	1

Nota: Sólo se consideran las 21 entidades federativas donde existe al menos un observatorio ciudadano, de acuerdo con los registros más recientes del Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos.

Fuente: Fundación Este País, *Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos*, <www.observatoriosciudadanos.org.mx> (Agosto de 2010).

Un seguimiento a los cambios en el número de observatorios ciudadanos registrados en el SIOC entre 2009 y 2010, considerando la ubicación geográfica de los mismos, señala que hubo un aumento de este tipo de organizaciones e iniciativas en dos entidades federativas: el Estado de México y Puebla. En el primer caso, mientras en 2009 estaban registrados 6 observatorios, en 2010 ya existen 12. En el segundo caso, Puebla, el incremento fue de uno a tres observatorios entre los años referidos. Como parte de un análisis más específico sobre la dinámica de la fundación y desaparición de observatorios ciudadanos, que está más allá de los propósitos de exposición y análisis que realizamos aquí, será útil explorar los motivos y factores, tanto de la sociedad civil como del contexto sociopolítico, que inciden en esa dinámica de creación y destrucción de organizaciones e iniciativas dedicadas a la observación ciudadana.

3. Los observatorios ciudadanos como expresión de compromiso cívico

En este apartado se propone una distinción entre la participación ciudadana y el compromiso cívico o involucramiento ciudadano (*civic engagement*); para ser más precisos, se propone que el compromiso cívico es una expresión de la participación ciudadana. Esta distinción adquiere particular relevancia en el caso de los observatorios ciudadanos, ya que, como se explicará brevemente, en su labor de observación de la política pública y vinculación con el gobierno, los observatorios parecen transitar de la participación ciudadana tradicional al compromiso cívico en la toma de decisiones públicas.

De acuerdo con Nuria Cunill (1991:44), la participación ciudadana es "la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales".[4] Cunill distingue la participación ciudadana de la social y la comunitaria. En el caso de la participación social, se trata de individuos que se relacionan con otras organizaciones e instituciones sociales y no con las instancias de gobierno, como sucede en la participación ciudadana. Por su parte, la participación comunitaria comprende un conjunto de actividades, predominantemente de corte asistencial, instrumentadas por los ciudadanos, y vinculadas a su vida más inmediata. En este tipo de participación sí puede existir una relación con el gobierno, pero sobre todo de apoyo e impulso a las actividades asistenciales de los ciudadanos.[5]

Concebir la participación ciudadana como la intervención de ciudadanos en actividades públicas permite incluir en este concepto una amplia variedad de formas de intervención o actuación de las personas en la vida pública, incluido el gobierno. Asimismo, el término de “actividades públicas” resulta suficientemente amplio como para considerar en dichas actividades desde la consulta pública hasta la incidencia en la acción gubernamental, pasando por la participación político-electoral, aunque en este último caso, se considera que se trata de participación política.

A este respecto, conviene recordar que desde la última década del siglo XX, muchos países, incluido

México, han buscado nuevos mecanismos para promover una participación más directa por parte de los ciudadanos en los procesos de gobierno. Entre esos mecanismos de participación se encuentran, entre otros, la consulta pública, la descentralización, la contraloría social, la instrumentación de proyectos sociales para ampliar los alcances de las políticas en términos de beneficiarios, y otros espacios de deliberación entre ciudadanos y autoridades.

Desde la perspectiva del análisis de las prácticas de observación ciudadana, el tipo de participación que más interesa considerar es aquella relacionada con la intervención, por parte de ciudadanos organizados, en los asuntos de gobierno, específicamente en los programas y políticas gubernamentales. Se trata de una intervención que, en el caso de los observatorios ciudadanos, parece buscar no sólo dar voz a intereses sociales y ciudadanos y obtener acceso a información o servicios públicos, sino también, y sobre todo, incidir en la toma de decisiones públicas. Este tipo de intervención ciudadana y de relación entre ciudadanos y gobierno, que no es exclusiva de los observatorios ciudadanos pero sí se muestra como un atributo importante de este tipo de organizaciones e iniciativas, es una expresión de la participación ciudadana que quizá encuentra una expresión más clara en el concepto de compromiso cívico o involucramiento ciudadano (*civic engagement*).

El compromiso cívico enfatiza la calidad y profundidad de la vinculación entre los ciudadanos y los encargados de las políticas públicas en la toma de decisiones, por encima de la diversidad de temas que se puedan abordar y la frecuencia del intercambio de información que pueda existir entre ambos.[6] El compromiso cívico supone un cambio de enfoque: del énfasis en el modelo de intercambio de información y consulta, característico de mecanismos de participación ciudadana más tradicionales, al acento en modelos de procesamiento compartido de información en los que ciudadanos y gobierno actúan de forma colaborativa para mejorar la calidad de las políticas y en donde los ciudadanos se involucran en el proceso de toma de decisiones que supone toda política pública.

Desde la perspectiva de las prácticas de observación ciudadana, el compromiso cívico como forma de participación ciudadana pone el acento en la apropiación del espacio público y concretamente de los asuntos públicos, siendo uno de ellos las políticas y programas que tienen a su cargo las diferentes instancias de gobierno y que son objeto de monitoreo e incidencia por parte de los observatorios ciudadanos. Entre los elementos que sugieren que las prácticas de observación ciudadana son expresión de este compromiso cívico y de un alejamiento de otras formas más tradicionales de participación ciudadana, se encuentran los siguientes:

- Desarrollo de mayores capacidades de análisis y generación de información propia. Para monitorear y vigilar la política pública, los observatorios ciudadanos han buscado ampliar y mejorar sus

capacidades de análisis e incluso han incursionado en la generación de información propia (incluyendo indicadores cuantitativos y cualitativos sobre el desempeño, gestión y resultados de la acción gubernamental) como una herramienta clave de su labor de observación. En este proceso de fortalecimiento de capacidades y de generación de información ha supuesto en algunos casos un proceso de colaboración con instancias gubernamentales, para tener acceso a información pero también para compartir con los encargados de la política pública los resultados de los análisis de los observatorios y buscar así mejorar la calidad de las políticas.

- Generación de información sobre políticas y su traducción para sectores más amplio de la población. Además de generar información sobre las políticas sujetas a observación, los observatorios han impulsado una labor de traducción de dicha información para públicos más amplios, de manera que se han colocado como instancias que promueven entre la ciudadanía el conocimiento sobre la política pública como una herramienta de incidencia y al hacerlo incentivan la construcción de espacios de deliberación sobre asuntos públicos. La generación de contenidos sobre los resultados de la observación ciudadana para una difusión amplia y el uso de redes sociales y de tecnologías de la información y las comunicaciones para acercar esos contenidos a públicos diversos, son muestra de ese esfuerzo de traducción.
- Creciente énfasis en la rendición de cuentas y en la calidad de la política pública. Si bien un número importante de observatorios mantienen un enfoque de derechos humanos en sus análisis y diagnósticos sobre el monitoreo que realizan de la política pública, su énfasis se ha centrado en mejorar la rendición de cuentas y la calidad de las políticas que son objeto de observación.

4. Consideraciones finales

Derivado del análisis sobre las prácticas de observación ciudadana que permite realizar el Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos como herramienta para el estudio de los observatorios ciudadanos, y con base en el trabajo de investigación que la Fundación Este País ha realizado en esta materia, se plantean consideraciones y reflexiones finales en este documento, algunas de las cuales apuntan posible rutas de investigación que se podrían explorar en el futuro:

- El surgimiento creciente de observatorios ciudadanos en años recientes hace necesario profundizar en su análisis, como un ejercicio de comprensión sobre las características y dinámica de esta relativamente nueva expresión participación ciudadana, pero también como un medio para fortalecer a los observatorios como instrumentos de compromiso cívico y para mejorar la calidad de la acción pública gubernamental.

- Ante la explosión de observatorios, es necesario avanzar en la construcción de metodologías de observación, para fortalecer el trabajo mismo de los observatorios. Y que dicha metodología pueda ser adaptada y modificada por cada observatorio, atendiendo a sus necesidades particulares de monitoreo, pero preservando etapas básicas. Esto abonaría a la profesionalización de estas formas de organización ciudadana. A este respecto conviene revisar experiencias internacionales. El SIOC ha buscado acercarse a dichas experiencias, particularmente en América Latina y España, mismas que se pueden consultar en el portal del SIOC (www.observatoriosciudadanos.org.mx).
- Analizar y estudiar la dinámica de creación y desaparición de observatorios ciudadanos, para identificar las causas y los factores que influyen en ambos procesos y encontrar formas de fortalecer la sustentabilidad y permanencia de estas iniciativas, en aquellos casos en que exista una necesidad social para su conformación.
- Es necesario profundizar en qué medida, en qué contextos y bajo qué formas de trabajo (mecanismos de observación), los observatorios ciudadanos contribuyen a mejorar la calidad de las políticas públicas y la discusión pública de los problemas que las políticas buscan resolver. Específicamente, sería útil valorar la contribución de los observatorios en cuatro ámbitos: (a) construcción de ciudadanía; (b) fortalecimiento de prácticas de participación ciudadana, (c) fortalecimiento de la rendición de cuentas y capacidad de respuesta de los gobiernos, y (d) desarrollo de sociedades inclusivas.[7]

Notas:

* Director Ejecutivo de la Fundación Este País, AC.
** Coordinador Académico y de Investigación Aplicada de la Fundación Este País, AC.

1. Jones, Nicola, Ajoy Datta y Harry Jones (2009) *Knowledge, policy and power. Six dimensions of the knowledge-development policy interface*, Overseas Development Institute, Reino Unido.
2. A las organizaciones "intermediarias de conocimiento" también se les ha denominado "traductores de conocimiento" o "*brokers* de conocimiento". Este concepto se ha empleado sobre todo para designar el papel de organizaciones dedicadas a la investigación científica y tecnológica, y su vinculación con la política pública. Para una discusión sobre el rol emergente, las funciones y desafíos que enfrentan este tipo de organizaciones "intermediarias" en el ámbito del desarrollo social, ver: Fisher, Catherine y Yaso Kunaratnam (2007).
3. Ver, por ejemplo, la iniciativa del Observatorio Urbano Global del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos: <www.unhabitat.org/guo>
4. El concepto "participación ciudadana" ha recibido una amplia atención en la literatura académica y existen definiciones de este término desde diferentes enfoques y en contextos distintos. Dado que el propósito en este apartado es abordar el concepto de participación ciudadana sólo como punto de partida para proponer su distinción del término "compromiso cívico", no se hace una discusión sobre la diversidad de acepciones y enfoques conceptuales de la participación ciudadana.
5. Ibid; Arzaluz Solano, Socorro (1999) *La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto*, Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos, México.
6. Lukensmeyer, Carolyn J., y Lars Hasselblad Torres (2006) *Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement*, Collaboration Series, IBM Center for The Business of Government, Estados Unidos.
7. Esta tipología de resultados de desarrollo toma como referencia la propuesta por John Gaventta y Gregory Barrett en *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement*.

Bibliografía

- Arzaluz Solano, Socorro (1999) *La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto*, Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos, México.
- Ávila Carmona, María del Refugio (2007) *Marco conceptual y bases para una metodología de la observación ciudadana*, Observatorio de Violencia Social y de Género para el Área Metropolitana de Monterrey e Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León, México.
- Cornwall, Andrea y John Gaventta (2001) *From users and choosers to makers and shapers: repositioning participation in social policy*, Documento de Trabajo 127, Instituto de Estudios del Desarrollo, Universidad de Sussex, Brighton, Reino Unido.
- Cunill, Nuria (1991) *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Fisher, Catherine y Yaso Kunaratnam (eds.) (2007) *Between ourselves: the new generation of information & knowledge intermediaries*, Instituto de Estudios del Desarrollo, University de Sussex, Brighton, Reino Unido.
- Fundación Este País (2010) *Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos*, México, <www.observatoriosciudadanos.org.mx>.
- Fundación Este País (2009) "Ejercer la ciudadanía en la práctica: Un breve panorama sobre los observatorios ciudadanos en México", en: *Este País. Tendencias y Opiniones*, Número 217, Abril, México.
- Fundación Este País (2008) "La otra guerra: indicadores sobre seguridad y justicia", en: *Este País. Tendencias y Opiniones*, Número 210, Septiembre, México.
- Gaventta, John y Gregory Barrett (sin fecha) *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement*, Centro de Investigación para el Desarrollo "Ciudadanía, Participación y Rendición de Cuentas", Instituto de Estudios del Desarrollo, Universidad de Sussex, UKAid y Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), Reino Unido.
- Jones, Nicola, Ajoy Datta y Harry Jones (2009) *Knowledge, policy and power. Six dimensions of the knowledge-development policy interface*, Overseas Development Institute, Reino Unido.
- Lukensmeyer, Carolyn J., y Lars Hasselblad Torres (2006) *Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement*, Collaboration Series, IBM Center for The Business of Government, Estados Unidos.
- Mendo, Alejandro (2008) *Innovación y resistencias: buenas prácticas y viejos hábitos en los observatorios mexicanos*, Observatorio Metropolitano de Guadalajara, Noviembre de 2008, México.

Panel 3: Entorno financiero de las OSC en México

"Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil en México"

María Isabel Verduzco y Mónica Tapia

Alternativas y Capacidades, A. C.

Resumen

En México todavía no existe un entorno propicio para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs). A pesar de contar con una Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSCs, se destina muy poco presupuesto para apoyar al sector y no existen políticas con mecanismos claros y efectivos para establecer alianzas intersectoriales. El marco normativo de la administración pública federal (APF) para apoyar proyectos de OSCs tiene muchas limitaciones, los montos de los apoyos son muy reducidos, las OSCs apoyadas deben realizar sus proyectos en periodos muy cortos; y cumplir una serie de requisitos que, en vez de promover la rendición de cuentas, dificultan la ejecución de los proyectos; tampoco se evalúan todos los beneficios de los proyectos en términos de incidencia y contraloría social, construcción de tejido social o defensa de intereses colectivos. Con estas condiciones, el financiamiento público no fortalece al sector.

Palabras clave: Ley de Fomento, proyectos apoyados, sector de OSCs.

Introducción

Iniciamos este capítulo con una breve exposición de las características del sector de OSCs en México para explicar la necesidad de un entorno que fomente el flujo de recursos públicos y privados para el financiamiento del sector. En el segundo punto nos referimos a las diversas formas que utiliza el gobierno federal mexicano para asignar fondos a las OSCs. En los dos últimos apartados exponemos los principales hallazgos de una investigación realizada por Alternativas y Capacidades, en donde analizamos cómo las condiciones impuestas por el marco normativo que rige la asignación de recursos federales para las OSCs afectan los proyectos apoyados. La investigación toma como estudio de caso al Programa de Coinversión Social (PCS), operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), que es el programa federal que apoya al mayor número de OSCs[i].

1. El sector de OSCs en México

En este estudio nos referimos al sector de OSCs como el conjunto de organizaciones sin fines de lucro,

que buscan beneficios para terceros y que pueden constituirse con distintas figuras jurídicas, principalmente como asociaciones civiles o como instituciones de asistencia privada[ii]. La amplia literatura que explica a las OSCs en México se refiere generalmente a un sector sumamente diverso y plural, dividido por el propio marco legal, por sus fuentes de financiamiento y, sobre todo, por su origen histórico y sus diferencias ideológicas.

De manera ilustrativa, podríamos identificar tres grupos dentro del sector. En primer lugar, las organizaciones de carácter asistencial, que tienen su origen en las instituciones surgidas de la Iglesia Católica y sus benefactores desde tiempos de la colonia y que, a raíz de las reformas seculares del siglo XIX y principios del XX, pasaron a ser supervisadas por las Juntas de Asistencia Privada (JAP), con cierta intervención gubernamental hasta la fecha en su gestión interna. Estas organizaciones asistenciales, desde hace muchos años, han accedido a fondos privados y a recursos públicos de instituciones como la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública y sus equivalentes estatales.

En segundo lugar, durante el régimen post revolucionario, una parte importante del sector de las organizaciones sociales --con un perfil de organizaciones de auto-beneficio o de miembros— fue utilizado para canalizar beneficios públicos bajo una lógica clientelar, en donde la "variable política" era el criterio más importante de inclusión y, en este contexto histórico, no era raro que las organizaciones dependieran únicamente de los recursos gubernamentales y sus conexiones políticas, intercambiando votos y control político por apoyos del gobierno. Actualmente muchas de estas organizaciones continúan buscando mantener relaciones clientelares con los gobiernos y otras se han independizado, y constituyen lo que se conoce como las OSCs de auto-beneficio.

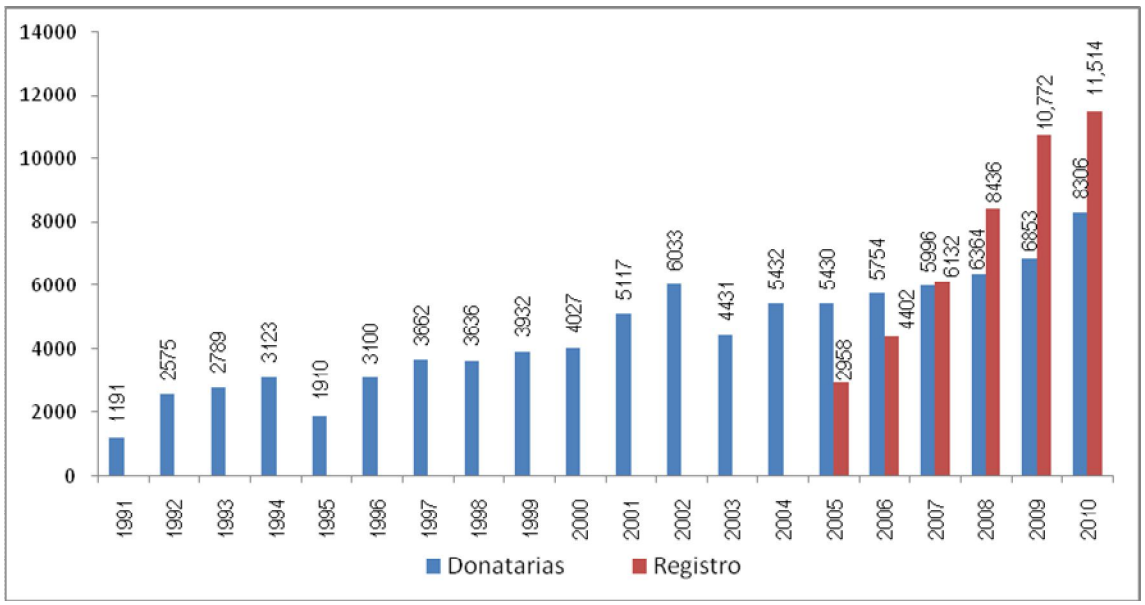
Y el tercer grupo, constituido por las organizaciones conocidas como civiles o de promoción del desarrollo, que empezó a cobrar fuerza y presencia durante la década de los ochentas y que se consolidó en los noventas como una fuerza social y política que representó una opción para nuevas actitudes y prácticas democráticas. Inicialmente, muchas de estas organizaciones prefirieron no constituirse legalmente ni solicitar fondos públicos y lograron operar gracias al financiamiento internacional. Estas OSCs fueron las más afectadas por la crisis económica de los noventas y por la disminución del financiamiento internacional.

a) Tamaño del sector

En México contamos con dos registros oficiales de OSCs: el Registro Federal que se creó con la promulgación de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSCs (en adelante, Ley de Fomento) en 2004, en el que deben inscribirse las OSCs que desean acceder a financiamiento público

federal y que actualmente cuenta con 11,514 organizaciones. El otro registro es el de las organizaciones autorizadas por el Sistema de Administración Tributaria (SAT) para recibir donativos deducibles de impuestos y, que en mayo de 2010, contaba con 8,306 OSCs autorizadas.[iii]

Figura 1. Tamaño del sector de OSCs, según registros oficiales



Fuente: Para donatarias autorizadas: García, *et al.*, 2009, p. 34 y portal del SAT http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/autorizadas/default.asp, las cifras corresponden al mes de mayo de cada año fiscal. Para OSCs inscritas en el Registro, base de datos proporcionada por el INDESOL. El dato de 2010 del Registro fue consultado el mes de mayo.

Además de estos dos registros, el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) lleva un directorio de OSCs en el que se encuentran actualmente más de 12 mil OSCs registradas (marzo 2010). Una fuente distinta son los Censos Económicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que indica que a principios de la década del 2000 existían entre 15 mil y 20 mil OSCs en México (Verduzco, *et al.*, 2001). Aunque los dos registros oficiales muestran cierto dinamismo en el crecimiento del número de OSCs en los últimos años, se trata de un sector sumamente reducido para las dimensiones de un país como México; por ejemplo, en Estados Unidos existen dos millones de OSCs y en Chile, con una población mucho menor a la mexicana, se calculan más de 35 mil OSCs.

b) Financiamiento del sector

El estudio de la Universidad John Hopkins (Verduzco *et al.*, 2001) fue la primera referencia en México para conocer al sector en términos económicos, particularmente, sobre su financiamiento, e incluso seguimos utilizando esa información (calculada con datos del Censo Económico de 1995), por ser comparable con la de otros países.

Figura 2. Proporción que representan las distintas fuentes de financiamiento en los ingresos de las OSCs

Fuentes de sus ingresos	En México	En países de América Latina	Total de 22 países
Autogenerados	85.2%	74%	49.4%
Privados	6.3%	10.4%	10.5%
Públicos	8.5%	15.5%	40.1%

FUENTE: Verduzco *et al,*. 2001.

En dicho estudio, el sector de OSCs mexicano resultó ser el más reducido de América Latina y de los demás países considerados: en términos del número de OSCs, del monto de sus ingresos, de la población económicamente activa que ocupa; además de contar con las menores proporciones de recursos públicos y privados en el total de sus ingresos. De acuerdo con el estudio, los escasos recursos públicos se canalizaban principalmente a organizaciones de auto beneficio; entre las OSCs de beneficio a terceros, sólo las dedicadas a educación y a servicios sociales contaban con algún porcentaje de financiamiento público; mientras que las OSCs cívicas, filantrópicas, de desarrollo y de medio ambiente no recibían financiamiento del gobierno (Verduzco, G. *et al*., 2001).

Sobre el financiamiento privado, un estudio reciente (García, *et al*., 2009), realizado con información del SAT sobre las instituciones registradas como donatarias autorizadas que reciben donativos privados, muestra que el monto de los recursos privados donados a OSCs en el año 2006 podría haber sido de alrededor de 40 mil millones de pesos (donativos en efectivo y en especie). Es posible que esta fuente sobre valore el monto de estos recursos[iv]; sin embargo, revela la existencia de una alta concentración de recursos privados. El 63% del monto total de donativos se otorga a 7% de las OSCs, el grueso de las organizaciones receptoras se ubica en cuatro estados del país y, se apoya principalmente a OSCs que realizan actividades en campos de asistencia, educación y desarrollo social.

Para conocer la tendencia del financiamiento público a OSCs, contamos con los informes anuales sobre apoyos y estímulos de las dependencias del gobierno federal a OSCs, reportados por la Comisión de Fomento. Los datos (Figura 3) muestran que, a partir de la promulgación de la Ley de Fomento (2005) y hasta el año 2009, el número de OSCs registradas creció 2.6 veces y que el presupuesto destinado a apoyar a OSCs creció 1.6 veces. A pesar del incremento de recursos, no se ha apoyado a un mayor número de OSCs, pues en el año 2009, menos de la cuarta parte de las OSCs inscritas en el Registro recibieron fondos públicos. También se observa que el presupuesto utilizado para apoyar al sector es casi insignificante dentro del gasto social gubernamental: por ejemplo, el total de recursos destinados por todas las dependencias de la APF en el año 2007 para apoyar proyectos de OSCs representó 1.4% del presupuesto para todos los programas sociales en ese mismo año[v].

Figura 3. Recursos federales y número de OSCs apoyadas (2003-2009)

Año	Número de OSCs apoyadas	Número de OSCs registradas	Número de apoyos económicos	Total de recursos (miles de pesos)
2003	2,606	Na	Na	1,180,655
2005	2,596	2,958	1,179	1,232,992
2006	1,891	4,402	2,382	1,659,599
2007	2,876	6,132	3,078	2,201,282
2008	2,598	8,436	3,838	4,842,004
2009	2,587	10,772	3,625	3,199,205

FUENTE: Para OSCs inscritas, la base de datos del Registro Federal. Los datos de 2003 se tomaron de García *et al*., 2007, p. 32 y la información de los años 2005 al 2009, del Informe anual de dependencias a la Comisión de Fomento (www.corresponsabilidad.gob.mx/inf_anual_depe.aspx).

Además de ser reducidos, los recursos se asignan de manera desigual. Un análisis de los reportes de la Comisión de Fomento de los años 2006 y 2007 muestra una alta concentración en la asignación de los apoyos: 47% de los recursos otorgados en 2007 se canalizaron a 3% de las OSCs y 60% del monto total fue canalizado a través de la Secretaría de Educación Pública. Otro problema es que más de 40% de los recursos se otorgaron a organizaciones de naturaleza distinta a la que describe la Ley de Fomento, principalmente a asociaciones establecidas para apoyar la implementación de programas federales que, en la práctica, funcionan como instituciones paragubernamentales[vi], por lo que no deberían ser contabilizados como apoyos a OSCs. (Ocejo, *et al*,. 2009).

2. Mecanismos de asignación de fondos del gobierno federal a OSCs

El análisis del financiamiento público resulta primordial por varias razones. En primer lugar, porque ante la concentración de recursos privados y las dificultades que tiene el sector para obtener financiamiento de fuentes internacionales, se esperaría que el gobierno federal promoviera un acceso público más equitativo de recursos. En segundo lugar, la transición hacia un contexto más democrático en México supone el establecimiento de una relación distinta entre OSCs y gobierno, reflejada en un marco regulatorio y fiscal que facilite un mayor flujo de recursos para el sector. Por lo anterior, nos interesa analizar los mecanismos que utiliza el gobierno para asignar los recursos, en términos de su transparencia, imparcialidad y efectividad, y cumplir con el propósito de fomentar al sector de OSCs, como actor clave en la promoción del desarrollo social.

Un estudio realizado en el año 2007 por Alternativas encontró que, del conjunto de 17 programas federales que asignaban fondos a OSCs, muy pocos otorgaban financiamiento por medio de convocatorias o hacían visibles sus recursos disponibles y procedimientos para solicitarlos[vii]. En dicho estudio se identificó al Programa de Coinversión Social (PCS) como el más completo y con mayor

grado de transparencia de la APF; uno de los pocos que asignan recursos con reglas claras, convocatorias abiertas, comités dictaminadores independientes y con el requisito de que las OSCs estén inscritas en el Registro Federal. Este Programa fue reformado durante los primeros años de la década del 2000 en un esfuerzo por transitar de un modelo de relaciones entre gobierno y OSCs típicamente clientelar, que predominó a principios de los noventas, hacia un modelo más democrático de colaboración. Sin embargo, dicha tendencia no ha logrado consolidarse en el Programa ni expandirse a otros programas gubernamentales.

Actualmente, los mecanismos que utiliza el gobierno federal para asignar fondos a las OSCs son muy heterogéneos; van desde oficinas de gestión de apoyos, que no cuentan con lineamientos ni regulaciones, por lo que pueden operar de manera discrecional; hasta fondos que se asignan mediante programas reglamentados para su operación con criterios muy diversos, que pueden llegar a excederse en requisitos y fiscalización y que, en vez de fomentar, acaban dificultando el trabajo y el logro de las metas de los proyectos.

En el año 2009, Alternativas condujo una investigación sobre el Programa de Coinversión Social (Verduzco, *et al.*, 2009) con el propósito de identificar y analizar los factores del contexto de la APF que pudieran estar dificultando la efectividad del PCS para financiar proyectos elaborados por las OSCs. En dicho estudio analizamos algunos problemas para la consolidación de un esquema de coinversión social entre gobierno y OSCs, entre otros: 1) la ausencia de un marco regulatorio para el funcionamiento de una política de fomento a las OSCs; por lo que generalmente los programas que apoyan a OSCs se insertan en la política de combate a la pobreza, como subsidios y se evalúan con metas de combate a la pobreza; 2) la dificultad para combinar la lógica de focalización de los programas de combate a la pobreza con el carácter del Programa de Coinversión Social, como fondo de inversión social por demanda; y, 3) la normatividad para el ejercicio y comprobación de los recursos federales y el ciclo presupuestal limitan la efectividad de los programas que pretenden fortalecer a las OSCs con apoyos económicos.

En este artículo presentamos algunos resultados de la investigación citada, particularmente los problemas derivados del marco normativo para la asignación, el uso y la comprobación de recursos públicos de parte de las OSCs. Explicamos por qué estos problemas se convierten en un obstáculo para que el Programa cumpla su propósito de fortalecer a las OSCs y para que las OSCs alcancen los objetivos de sus proyectos.

El trabajo de gabinete consistió en la revisión de varias leyes federales, de algunos estudios y evaluaciones externas del Programa y de información sobre los procedimientos del Programa publicada

en el portal del INDESOL. Para complementar la información, se hicieron 130 solicitudes de información y se interpusieron 13 recursos de revisión mediante el Instituto Federal de Acceso a la Información, que fueron atendidos por el INDESOL. En el trabajo de campo realizamos entrevistas a 21 personas involucradas en el tema o en temas específicos. Diseñamos y aplicamos una encuesta de manera electrónica, que fue respondida por 319 representantes de OSCs que recibieron apoyos del Programa para sus proyectos en el periodo de los años 2005 al 2008. Además, sistematizamos y analizamos una muestra estratificada de 221 proyectos apoyados por el PCS, en el mismo periodo.

3. El financiamiento público para OSCs. El caso del Programa de Coinversión Social (PCS)

a) Dinámica de crecimiento del PCS

El PCS surgió en 1992 como un fondo social por demanda[viii] y consiste en un sistema de convocatorias públicas anuales para elegir proyectos sociales de OSCs, instituciones de investigación y municipios[ix]. El Programa inició con un presupuesto muy reducido, que durante los diez primeros años creció más de 20 veces, pero a partir del año 2003 moderó su crecimiento (Figura 4).

Figura 4. Presupuesto del PCS, número de proyectos apoyados y monto promedio de los apoyos (1993-2009)

Año	Presupuesto para apoyos (miles de pesos)	Proyectos apoyados	Promedio de apoyo por proyecto (miles de pesos)
1993	10,000	115	62
1994	16,600	328	55.3
1995	28,361	581	47.3
1996	43,952	656	57.2
1997	42,183	592	62
1998	66,161	610	66.7
1999	102,086	841	120
2000	127,700	877	145
2001	116,170	765	150.8
2002	119,500	773	170.8
2003	237,400	1,292	183.8
2004	212,500	1,095	194.1
2005	196,500	1,146	171.5
2006	204,200	1,201	170
2007	259,900	1,545	168.2
2008	262,700	1,479	177.6
2009	322,202	1,589	202.7

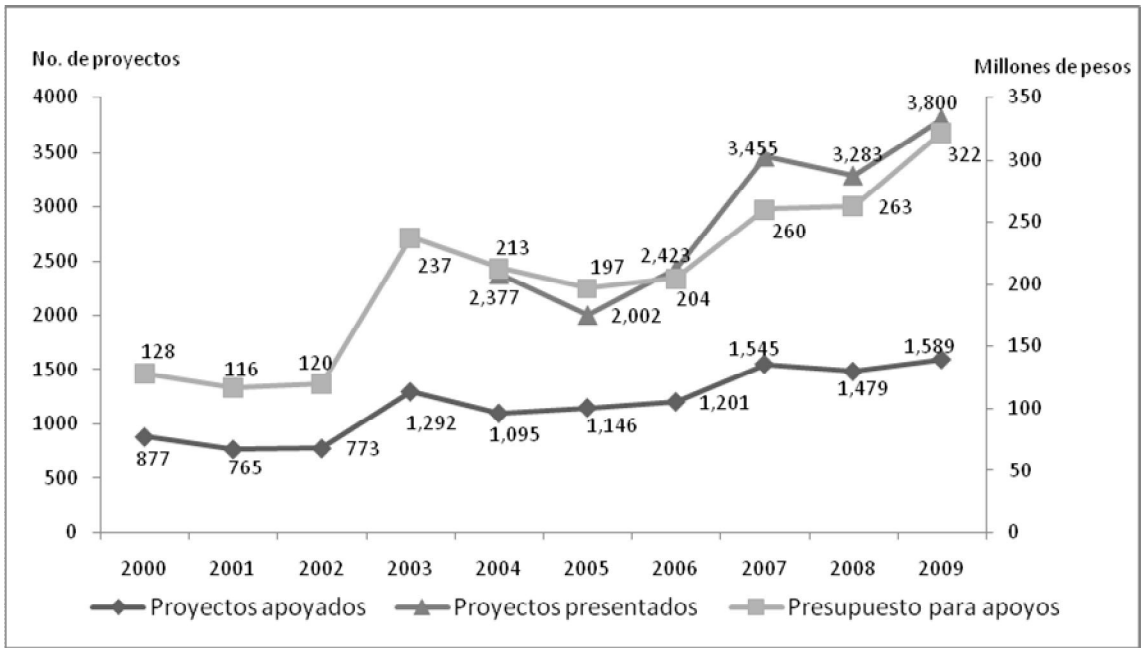
FUENTE: Elaboración propia: para los años 1993-2003 utilizamos documentos y evaluaciones del Programa, para los años 2004 al 2008, información proporcionada por el INDESOL. El dato de 2009 se tomó del IV Informe trimestral del INDESOL a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por sus características, el PCS ha ganado la confianza de un amplio sector de OSCs, y se ha convertido en el programa federal que otorga el mayor número de apoyos: en 2009 se apoyaron 1,589 proyectos de

OSCs; cantidad que representó 43.8% del total de apoyos que fueron otorgados a OSCs por todas las dependencias del gobierno federal. Sin embargo, aún con el incremento presupuestal, el Programa se encuentra muy limitado en recursos frente a la creciente demanda de apoyos. En el mismo año, los apoyos del Programa representaron apenas 10% del total de recursos federales destinados a OSCs (Véase Figura 3).

Por otra parte, la cantidad de recursos que se asigna a cada proyecto es muy pequeña; en los años de la década del 2000 se otorgaron en promedio 176.6 mil pesos por proyecto, cantidad que apenas se pudo incrementar en el año 2009 (a 202.7 mil pesos)[x]. Ante lo limitado de los recursos, las OSCs han tenido que paliar las necesidades de los proyectos, generalmente incorporando una serie de recursos de todo tipo (solicitar financiamiento para varios proyectos a la vez, conseguir apoyos y colaboraciones con otras OSCs, realizar los proyectos con menores recursos, etc.).

Figura 5. Presupuesto del PCS y número de proyectos presentados y apoyados (2000 a 2008)



Fuente: Elaboración propia con información del PCS proporcionada por INDESOL.

En la Figura 5 se muestra cómo el Programa, que venía creciendo dinámicamente (presupuesto y proyectos apoyados), frena su expansión a partir del año 2003. Se refleja también la diferencia en el ritmo de crecimiento entre el total de proyectos presentados y de los que logran obtener financiamiento. Por la limitación presupuestal, resulta cada vez más difícil apoyar los proyectos participantes, aún cuando cumplan con los requisitos: en el año 2005 no fue posible apoyar a 43% de los proyectos que concursaron y en el año 2009 quedaron sin financiamiento 58% de los proyectos.

b) Carácter del Programa y perfil de las OSCs y de los proyectos apoyados

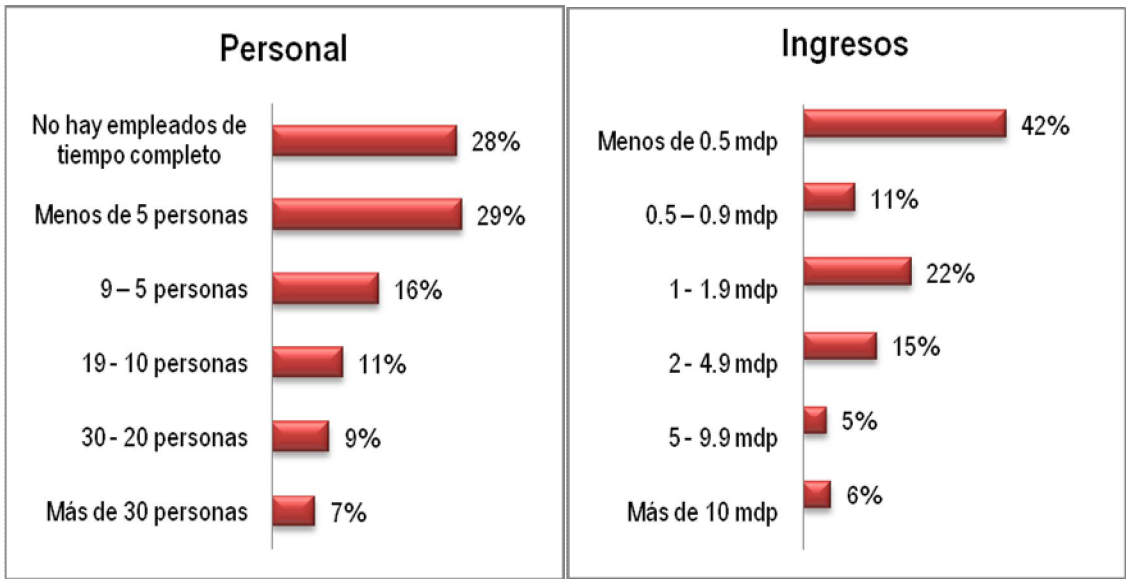
Además de fortalecer a las OSCs, el PCS tiene el objetivo de combatir la pobreza, sus recursos están

catalogados como subsidios y provienen de la asignación que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) le otorga a la SEDESOL. Los dos objetivos del Programa podrían ir de la mano, sin embargo, como veremos en esta sección y en la siguiente, en la práctica se dificulta su cumplimiento. Una de las razones es que en el Programa dominan criterios de los programas focalizados de combate a la pobreza que entregan apoyos de manera directa a los beneficiarios, interfiriendo con la flexibilidad que requiere un programa por demanda de proyectos de OSCs.

Al emitir o dejar de emitir convocatorias de ciertos temas, asignarles más o menos recursos y establecer ciertos criterios como prioridad, el INDESOL orienta y redefine los apoyos del PCS. Las siguientes son algunas de las tendencias del Programa en los últimos años: otorgar un mayor presupuesto a la convocatoria de Asistencia Social; se han eliminado convocatorias para proyectos de contraloría social o de incidencia en políticas públicas; y, se otorga mayor financiamiento a proyectos que se realizan en zonas y con grupos de población identificadas por el gobierno federal como las más pobres y/o vulnerables. Además, se observa un mayor énfasis en atender al número de beneficiarios previsto y en incorporar indicadores de costo efectividad para dar seguimiento a los proyectos y para evaluar el Programa. Como resultado, mediante el Programa se financian mayoritariamente proyectos que buscan prestar servicios y atender necesidades sociales de grupos vulnerables y, en menor medida, proyectos diseñados para crear o fortalecer capacidades de grupos de población sobre temas particulares, generalmente mediante talleres. En lugar de adaptarse a las características del sector al que pretende apoyar, el Programa se ajusta a la lógica focalizadora, lo que repercute en el predominio de su carácter asistencialista sobre su función de fortalecer al diverso sector de OSCs.

Como se muestra en la Figura 6, más de la mitad de las organizaciones que participan en el Programa son pequeñas: operan con presupuesto menor de 900 mil pesos anualmente (53% de las OSCs entrevistadas) y con cinco o menos personas de tiempo completo (57%). El financiamiento público para este tipo de OSCs es primordial como capital semilla, porque puede facilitar su operación durante los primeros años mientras la organización se consolida y puede acceder a otros financiamientos más grandes. Es también importante la participación en el Programa de OSCs grandes: 16% de las OSCs participantes cuentan con 20 o más colaboradores pagados y 11% con ingresos anuales de 5 millones de pesos o más.

Figura 6. Características de OSCs apoyadas, según tamaño del personal e ingresos anuales



FUENTE: Encuesta aplicada a OSCs.

Respecto a sus fuentes de financiamiento, los datos de las figuras 7 y 8 (calculados para 2007) reflejan también la diversidad de fuentes de financiamientos que utilizan las OSCs y los esfuerzos que deben realizar para financiar sus proyectos. En primer lugar, por las características de la muestra, la mayoría de las OSCs reciben recursos federales (77%). Le siguen en importancia los apoyos de gobiernos estatales y municipales (64%), aunque se trata de montos pequeños pues representan una proporción más baja de su ingreso anual (por debajo de 20%, según Figura 8). En tercer lugar, 57% de las OSCs encuestadas autogeneran ingresos mediante la venta de servicios o productos y de las cuotas de sus miembros, aunque éstos representan menos de 20% del financiamiento de la organización[xi]. También más de la mitad de las OSCs recibe donativos de fundaciones nacionales, de empresas o de individuos, que también constituyen una proporción menor en el ingreso total de las OSCs (18% en cada caso). En menor medida (42%), las OSCs reciben apoyos de fundaciones internacionales, estos fondos representan poco más de 20% de sus ingresos anuales, en promedio.

Figura 7. Proporción de OSCs que reciben recursos de diversas fuentes de financiamiento

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs.
NOTA: El total no es 100% porque las OSCs respondieron más de una opción.

Figura No. 8. Proporción que representan las distintas fuentes de financiamiento en el ingreso anual de la organización (2007)

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs.
NOTA: El total no es 100% porque las OSCs respondieron más de una opción.

En la Figura 9 mostramos la proporción que representan los recursos del Programa en la estructura financiera de OSCs participantes. Los datos no pueden generalizarse al sector pues recordemos que, para ser parte de esta muestra, las OSCs deben haber recibido fondos públicos a través del PCS, al

menos en uno de los últimos cuatro años.

Figura 9. Proporción que representan los recursos del PCS en los ingresos anuales de las OSCs

Recursos del PCS	2005	2006	2007	2008
Más de 71%	11%	6%	9%	13%
Entre 50 y 70	6%	10%	9%	7%
Entre 31 y 50	13%	17%	12%	11%
Entre 11 y 30	35%	39%	40%	39%
Menos del 10%	29%	27%	29%	30%

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs.

Para cerca de 40% de las OSCs que respondieron la encuesta, los recursos del Programa representan entre 11% y 30% de sus ingresos anuales y para 30% representan menos de 10%; esto es, en promedio, los recursos del Programa representan para las OSCs alrededor de una tercera parte de sus ingresos. Lo anterior no indica dependencia si se compara con países en donde es más común establecer alianzas público privadas y los recursos públicos pueden rebasar 40% del financiamiento total de las OSCs e incluso el 50%, como el caso de Canadá (Jackson, 2010). En la Figura 10 se puede apreciar que los recursos públicos representan una mayor proporción del financiamiento de las OSCs pequeñas, mientras que para las organizaciones grandes y muy grandes representa un porcentaje pequeño de sus ingresos totales (entre 10%-30%, cuando más).

Figura 10. Proporción que representan los recursos del PCS en los ingresos anuales de las OSCs, según su tamaño en 2008

Proporción de recursos del PCS	OSCs muy grandes (más de 30 empleados)	OSCs grandes (30-20 empleados)	OSCs medianas (19-5 empleados)	OSCs pequeñas (5 o menos empleados)	OSCs muy pequeñas (5 o menos y personal voluntario)
Menos del 10%	92%	36%	37%	19%	13%
10% - 20%		36%	37%	26%	9%
21% - 30%	8%	14%	15%	19%	16%
31% - 50%		7%	6%	14%	19%
51% - 70%		7%	3%	5%	16%
71% - 90%			3%	12%	9%
Más del 90%				5%	9%

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs.

4. Marco normativo para la asignación de recursos públicos a las OSCs

En esta sección analizamos el contexto de la APF en lo referente a los calendarios de asignación de recursos y las regulaciones sobre su ejercicio y comprobación, tanto de la normatividad presupuestaria, como la relativa a la gestión de la Secretaría de Desarrollo Social y del propio INDESOL, con el propósito de identificar los problemas que limitan la efectividad del Programa. Hemos indicado que el gobierno federal destina muy pocos recursos para fomentar el trabajo de las OSCs, en este apartado mostramos que además, las circunstancias en que se apoyan los proyectos no son propicias para que las

OSCs logren sus objetivos y tampoco favorecen una colaboración intersectorial efectiva.

a) El ciclo presupuestal

El PCS ofrece financiamientos anuales pero, como resultado del tiempo que toman los procedimientos de emisión de convocatorias y de dictaminación y ajuste de proyectos, el periodo de ejecución de los proyectos se reduce, de manera que el PCS financia proyectos de muy corto plazo. Las convocatorias se publican generalmente entre los meses de marzo o abril (Campillo, *et al*., 2008); y es entonces cuando las OSCs conocen los temas de los proyectos que pueden ser financiados y los términos para obtener el financiamiento; y cuentan con 20 días para elaborar y presentar sus proyectos. Una vez cerradas las convocatorias, el Instituto cuenta con un periodo de 60 días para seleccionar, entre más de 3 mil proyectos que recibe actualmente, los que serán apoyados y, posteriormente, proceder a la firma de los convenios y a la asignación de la primera ministración de los recursos a las OSCs.

Por lo anterior, las OSCs empiezan a recibir recursos después del primer trimestre del año (entre mayo y junio) e incluso, por diversas circunstancias, pueden recibirlos hasta el último trimestre del año. Existen probabilidades de que los recursos con que cuenta el Instituto en el momento de la firma de convenios no alcancen para entregar la primera ministración para todos los proyectos seleccionados, por lo que se ha establecido que, de acuerdo con las calificaciones obtenidas en la dictaminación, algunos proyectos que resultan elegidos, no reciben financiamiento. Estos proyectos llamados "elegidos no apoyados" quedan en espera de que posteriormente el INDESOL cuente con disponibilidad presupuestaria; lo que puede suceder hasta el tercer o cuarto trimestre del año. Los recursos también pueden entregarse a las OSCs en los últimos meses del año cuando el Instituto recibe recursos extraordinarios[xii]; pero generalmente el INDESOL recibe estos recursos etiquetados y los asigna mediante convocatorias especiales, que responden a temas emergentes, sin posibilidad de continuar con sus líneas de trabajo y de ofrecer continuidad a las OSCs, de manera que esta práctica resulta ineficiente para los objetivos del Programa (Campillo *et al*., 2008 y Verduzco *et al*., 2009).

Los subsidios federales deben utilizarse antes de que termine el año fiscal (31 de diciembre). Así que los proyectos apoyados, que en teoría pueden llevarse a cabo en un año y con montos determinados, en la práctica acaban realizándose en un periodo promedio de 5.7 meses. Lo anterior implica un gran esfuerzo de las OSCs para utilizar el financiamiento del INDESOL, adecuando sus planes. Para el Instituto es también un reto importante por la dificultad de fomentar el trabajo de las OSCs en estas condiciones y de lograr demostrar un buen impacto social de los recursos.

Respecto al presupuesto de los proyectos, las convocatorias que emite el INDESOL prometen apoyos que van desde 250 mil (aproximadamente 20,000 dólares)[xiii] hasta 650 mil pesos (50 mil dólares). Sin

embargo, el promedio del apoyo por proyecto en los últimos 10 años ha sido de alrededor de $176 mil pesos (13,500 dólares) (Figura 4). De acuerdo con los datos de la muestra de proyectos[xiv], los apoyos se reducen en un promedio de entre 15 y 30% del presupuesto del proyecto original que solicitan las OSCs; con casos extremos en que las OSCs reciben hasta 70% menos del presupuesto solicitado. El apoyo reducido, la asignación tardía de los recursos y la necesidad de ajustar los proyectos generan incertidumbre a las OSCs, afectando principalmente a las pequeñas, que cuentan con menos recursos para subsanar ajustes y para mantener personal remunerado durante los meses que no reciben apoyos.

b) Condiciones para el ejercicio y comprobación de los recursos de parte de las OSCs

Aunque la Ley de Fomento reconoce y apoya las actividades de las OSCs, esto no se traducido en cambios en otras leyes, particularmente las que rigen el ejercicio presupuestal. La normatividad sobre el ejercicio de los recursos públicos fue diseñada para la APF (y para que los recursos sean ejercidos por los funcionarios), y no se han incluido criterios específicos para los casos como el del PCS, donde los recursos son ejercidos y deben comprobarse por las OSCs. Además de lagunas, existen inconsistencias en las distintas regulaciones y no se cuenta con mecanismos institucionales efectivos que sirvan para que las OSCs rindan cuentas, informen sobre resultados de sus proyectos y puedan evaluar su participación en las políticas públicas.

Aunado a la ausencia de criterios específicos para los programas que canalizan recursos públicos a través de OSCs, cada dependencia elabora las reglas de operación según su interpretación de los distintos criterios normativos. En la mayoría de los casos prevalece la normatividad que las dependencias gubernamentales utilizan en el ejercicio de los recursos, incluso con mayores exigencias. Resulta paradójico que el PCS, que ha ganado la confianza de un amplio sector de OSCs, sea uno de los programas con criterios más estrictos sobre el uso y la comprobación de los recursos públicos; probablemente porque incluye criterios de la Ley de Fomento, de la Ley General de Desarrollo Social y de normas presupuestarias, que se contraponen en algunos puntos. A continuación señalamos algunos de los procedimientos administrativos adicionales que deben llevar a cabo las OSCs apoyadas por el Programa:

1) Una vez firmado el convenio y recibidos los recursos, las OSCs deben depositarlos en una **cuenta bancaria exclusiva** y llevar una contabilidad independiente[xv]. Además de la carga administrativa adicional, esta disposición anula el carácter de coinversión del Programa, pues conduce a que las OSCs fragmenten los pagos, las comprobaciones y los conceptos ejercidos entre los recursos públicos y los propios. Además, las bajas tasas de interés y el corto tiempo que los recursos

permanecen depositados no generan rendimientos significativos para compensar por el tiempo que los actores sociales invierten en tramitar dicho servicio ante una institución bancaria[xvi].

2) Las OSCs deben **ajustarse** en grado extremo **a los rubros del presupuesto** estipulado en el convenio. Las reglas del Programa prevén la posibilidad de elaborar un convenio modificatorio pero, en la práctica, no se trata de un procedimiento expedito e implica gestiones adicionales difíciles de cumplir. Esta restricción no permite a las OSCs incluir conceptos de imprevistos o ajustarse a ahorros y costos variables.

3) Las OSCs pueden utilizar sus propias herramientas de contabilidad para llevar un control efectivo de los gastos, pero al final **deben reportar al INDESOL mediante un programa electrónico exclusivo muy poco amigable**[xvii]. Así, la administración del proyecto implica registrar una doble contabilidad y realizar, al final, una serie de aclaraciones que toman tiempo a las organizaciones y la autoridad ejecutora que revisa tales informes.

4) Las OSCs tienen la obligación **de justificar todos los gastos con facturas** que cubran los requisitos fiscales[xviii]. Este tampoco es un requisito de todos los programas federales que otorgan apoyos a OSCs, aunque sí es la tendencia predominante. Su inclusión en las reglas de operación del Programa tiene su origen en una rigurosa interpretación de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)[xix], que incluso rebasa las obligaciones impuestas para la APF a los servidores públicos, a quienes se les permite un pequeño porcentaje de gastos no comprobables con sólo una descripción del servidor público sobre las razones que imposibilitan la comprobación fiscal. La entrega de facturas originales también dificulta la rendición de cuentas y auditorías de las organizaciones, que deben cumplir con sus obligaciones fiscales ante la autoridad hacendaria, sobre todo cuando son donatarias autorizadas. Algunas de estas obligaciones fiscales son dictaminarse anualmente con un auditor autorizado y mantener a la disposición del público su contabilidad. Así pues, las reglas y prácticas de los fondos del PCS contravienen las disposiciones del marco fiscal de las OSCs.

5) Con la entrega del informe final, las OSCs deben **devolver los recursos que no se gastaron**, incluyendo los intereses que genere la cuenta bancaria. Este cálculo meticuloso de los pesos y centavos representa una nueva inversión de tiempo para el cierre del proyecto.

6) El INDESOL solicita a las OSCs que **reporten** en los proyectos que presentan y en sus informes finales el **número de beneficiarios de sus proyectos**. Para comprobar que se cumplió con el requisito anterior, las OSCs deben **elaborar una lista de los beneficiarios** de sus proyectos, incluyendo la Clave Única de Registro de Población (CURP) de cada uno y las firmas de asistencia a

las actividades del proyecto[xx]. La incorporación de este criterio es resultado de la tendencia de los programas que operan con padrón (porque entregan beneficios directamente a la población) de incluir el número de beneficiarios como uno de los principales indicadores de evaluación. La imposición de este criterio en el PCS contraviene su carácter de fondo social por demanda. Adicionalmente, la elaboración de estos listados lleva a las OSCs a invertir una parte importante del tiempo, en detrimento de la dedicación a actividades sustantivas del proyecto. Además de que algunos de los grupos de población con quienes trabajan, por ejemplo, niños de la calle o mujeres indígenas, no cuentan con CURP.

Esta exigencia se fundamenta en el Artículo 27 de la Ley General de Desarrollo Social, que señala que las dependencias deberán integrar un padrón para asegurar equidad y eficacia de los programas sociales. Sin embargo, esta ley hace una interpretación inadecuada de la normatividad presupuestaria sobre la asignación y ejercicio de los subsidios de los programas sociales (Presupuesto de Egresos de la Federación y la LFPRH y su Reglamento) que obliga a las dependencias a contar con criterios de selección y de transparencia sobre los beneficiarios, pero no a constituir un padrón, ya que dejan la opción de que algún programa no lo requiera. De acuerdo con estas normas, la obligación del INDESOL, en la operación del PCS, se resume como sigue: "en el caso de programas que no cuenten con padrón de beneficiarios deberán manejarse invariablemente mediante convocatoria abierta y en ningún caso se podrá etiquetar o predeterminar de manera específica recursos a determinadas personas físicas o morales u otorgarles preferencias o ventajas sobre el resto de la población objetivo" (PEF 2008, Art. 23, Fracción VI)[xxi].

Los resultados de la investigación de Alternativas indican que la exigencia de un padrón y de un número preciso de beneficiarios puede estar fomentando prácticas no deseadas, al promover que las OSCs elaboren preferentemente proyectos de impacto cuantitativo sobre los que impulsen cambios cualitativos y sostenibles en los grupos beneficiados. El padrón de beneficiarios se ha convertido en el principal material comprobatorio que entregan las OSCs al INDESOL y el indicador más importante para calificar y evaluar los proyectos apoyados.

7) Las OSCs apoyadas **no pueden utilizar** los recursos para efectuar **gastos de operación de los proyectos**: "para gastos administrativos, ni para pago de nómina ni honorarios asimilables a salarios ni sus impuestos o prestaciones" (Numeral 5.8.2, Reglas de Operación del PCS 2009). El pago de personal solamente se financia cuando se trata de actividades sustantivas del proyecto, y mediante honorarios. Sobre este punto, tampoco existe un criterio común para todos los programas gubernamentales; algunos lo permiten y otros, no[xxii]. En el caso del PCS, una de las razones por las

que no se permite a las OSCs utilizar los recursos para gastos de operación es porque el INDESOL y las delegaciones estatales de la SEDESOL que operan el Programa en los estados, no cuentan con presupuesto propio y utilizan para su propia operación hasta el 7% del presupuesto asignado al Programa (Numeral 4, Reglas de Operación del PCS 2009).

En este tema, también se interpreta la norma presupuestaria de manera excesiva y en perjuicio de las OSCs. En la búsqueda por maximizar el monto de los recursos que llegan a la población objetivo, los criterios para el ejercicio de recursos públicos catalogados como subsidios señalan que las dependencias deben "garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva" (LFPRH, 2006, Art. 75). Para los casos en que estos subsidios son ejercidos por OSCs, el Reglamento de la LFPRH (RLFPRH) indica que: "Las personas morales sin fines de lucro, consideradas organizaciones de la sociedad civil que reciban recursos públicos federales…, deberán destinar los mismos, incluyendo los rendimientos financieros que por cualquier concepto generen dichos recursos, exclusivamente a los fines del programa respectivo y ejercer dichos recursos con apego a los criterios y procedimientos contenidos en las Reglas de Operación del programa correspondiente" (RLFPRH, Art. 178).

Como vemos, la regulación sobre subsidios no prohíbe a las OSCs, o a las dependencias que los ejercen, utilizarlos para gastos de operación, más bien alerta sobre las prioridades y establece criterios para la rendición de cuentas. Paradójicamente, el Reglamento de la Ley de Fomento, cuyo espíritu debería ser de promoción, en su Artículo 16 limita el uso de recursos público a los gastos de operación, al establecer que "[l]a entrega de apoyos y estímulos a las [o]rganizaciones con cargo a los recursos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se sujetará a las disposiciones aplicables en la materia y, en ningún caso, dichos recursos podrán ser destinados para cubrir el gasto corriente de las organizaciones" (Reglamento de la Ley de Fomento, 2005, Art. 16). Este artículo requiere ser reformulado pues, como hemos señalado anteriormente, la normatividad presupuestaria no prohíbe que los apoyos se utilicen para gasto corriente, ni para gasto administrativo.

> Recientemente, se ha argumentado a favor de los gastos de operación de las OSCs, pues son un ingrediente esencial en su profesionalización, sustentabilidad e innovación. Se ha visto que cuando las organizaciones no obtienen suficiente apoyo operativo, tienden a subinvertir en tecnologías de la información y comunicación, sistemas financieros y contables, planeación y evaluación, así como

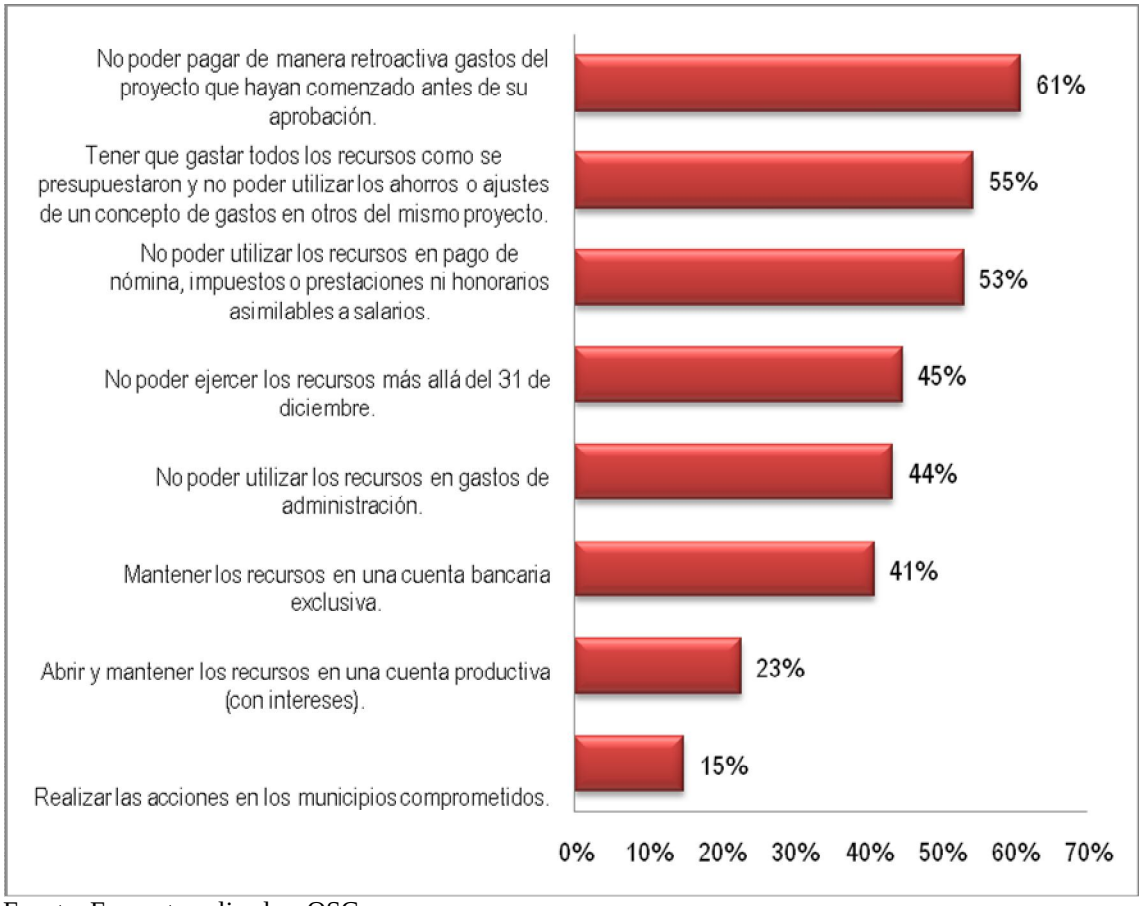
en procuración de fondos[xxiii]. Esto a su vez repercute en organizaciones poco equipadas, con personal menos capaz y proyectos de menor impacto (Goggins Gregory y Howard, 2009).

Resulta paradójico que el PCS, que se ha convertido en líder en el fomento al sector y que ha ganado la confianza de un mayor número de OSCs, se encuentre entre los programas más restrictivos de los gastos de administración, sin considerar resultados de estudios sobre desarrollo institucional en varios países que señalan que estos gastos "son esenciales para atraer liderazgo de calidad y mantener abiertas las puertas de la organización, y es un requisito para poder lograr los objetivos programáticos" (Berger *et al.*, 2009, p. 44). A pesar de la importancia de estos gastos, muchas veces ni las OSCs, ni los donantes los consideran en los presupuestos de financiamiento. Su exclusión en el PCS se puede interpretar como falta de reciprocidad en la confianza que las OSCs le han otorgado. El análisis de las respuestas de la encuesta aplicada refleja que las OSCs que participan en el Programa enfrentan dificultades financieras y, en la mayoría de los casos, condiciones precarias de trabajo y excesiva carga administrativa para lograr sus objetivos. Por otra parte, en el ejercicio de subsidios el argumento que debe prevalecer es que, por tratarse de un programa por demanda, para que éste tenga mayor efectividad, es necesario apoyar a las OSCs intermediarias. En otras palabras, para lograr el fin del subsidio y una colaboración entre gobierno y organizaciones sólidas se requiere fortalecer a las OSCs ejecutoras de los proyectos en sus necesidades más apremiantes, y disponer de recursos para operación y administración es una de ellas. En la medida en que no se invierte en las capacidades mínimas de operación, se tendrán como contrapartes a organizaciones operando en infraestructuras inseguras y precarias, con procesos poco eficientes y sin uso de tecnología, con alta improvisación y rotación de personal. Pedir que las organizaciones profesionalicen su trabajo, sin invertir recursos en este propósito (más allá de cursos y capacitaciones) resulta poco realista e ingenuo.

En forma aislada, cada uno de los requerimientos y normatividades para el ejercicio y la comprobación de los recursos del PCS podría parecer razonable, pero en conjunto conforman una carga administrativa de gran costo, diseñada para la APF, que cuenta con recursos humanos, operativos y financieros para enfrentar tales exigencias. La reglamentación excesiva de los recursos no se justifica por tratarse de un programa de coinversión que tiene el objetivo de fomentar el trabajo de uno de los principales aliados del gobierno en la promoción del desarrollo social que, por otro lado, no busca ganancias y cuenta con pocas fuentes de financiamiento. Además de que tiene un impacto negativo en la eficiencia y eficacia de los proyectos, así como costos adicionales para las OSCs no contabilizados ni visibles públicamente.

Así lo muestran los resultados de la encuesta aplicada a las OSCs apoyadas por el Programa (Figura 11).

Figura 11. Problemas o trabajo adicional causado por la normatividad del PCS



Fuente: Encuesta aplicada a OSCs

El principal obstáculo que identifican las OSCs es no poder realizar pagos retroactivos sobre gastos del proyecto realizados antes de la firma del convenio, lo cual limita el tiempo de ejecución del proyecto. En segundo lugar, las OSCs señalan la inflexibilidad para el uso de los presupuestos pues no pueden utilizar los ahorros o ajustar conceptos de gastos en otros del mismo proyecto, aunque esto pueda implicar mejoras sustantivas a los proyectos sin aumentar su costo total. En tercer lugar, la prohibición de utilizar los recursos para el pago de nómina, impuestos o prestaciones afecta el trabajo de las OSCs y puede implicar el establecimiento de un sistema doble para pagar a sus empleados, violando las propias disposiciones en materia laboral.

Finalmente, para tener una referencia internacional sobre estos problemas y sus implicaciones en las OSCs, en la Figura 12 comparamos algunos resultados de la sección de la encuesta sobre la experiencia y percepción de las OSCs apoyadas por el Programa, con los resultados de una encuesta que en el año 2007 aplicó la revista *Alliance for Philanthropy* a OSCs en varios países acerca de sus donantes[xxiv].

Figura 12. Comparación internacional de procedimientos de evaluación de PCS y otros donantes

En su opinión, cuando entrega informes ¿qué es lo que INDESOL (o su donante principal) busca conocer sobre su trabajo?	**PCS**	**Alliance**
Dar cuentas sobre cómo se utilizó el financiamiento recibido.	79%	59%
Los efectos o resultados directos de su proyecto (la diferencia que hizo en relación a un grupo u objetivos).	63%	76%
El INDESOL (o el donante principal) está interesado en el informe para decidir si continúa financiado a la organización.	49%	49%
Actividades y productos, solamente.	44%	48%
El progreso hacia cambios de largo plazo y sustentables en el bienestar de grupos con quienes su organización trabaja.	42%	62%
Generar aprendizajes para mejorar sus programas y convocatorias.	40%	29%
Cumplir con sus requisitos burocráticos.	35%	35%
Los aprendizajes de su experiencia y lo que se requiere cambiar/mantener para avanzar mejor.	31%	51%
Generar conocimiento que pueda compartirse entre los interesados en la misma temática.	31%	46%
Su influencia y trabajo frente a otros actores en el mismo campo.	21%	57%
Su propia publicidad.	13%	17%

Fuente: Elaborado con información de la encuesta aplicada a OSCs y de la encuesta de *Alliance for Philanthrophy*.

La comparación de los datos refleja el grado de fiscalización que perciben las OSCs: 78.5% de las OSC apoyadas por el PCS consideran que el interés que tiene el INDESOL en el informe del proyecto es conocer y reportar cómo se utiliza el financiamiento recibido, casi 20% arriba de la frecuencia de la encuesta internacional. En ese sentido, se percibe que en el proceso de evaluación de los proyectos el INDESOL tiene mayor preocupación por aspectos burocráticos que por conocer el progreso hacia cambios de largo plazo en el bienestar de los grupos con quienes trabajan las organizaciones o los aprendizajes de las OSCs.

Conclusiones

Como las cifras indican, las OSCs de México están aumentando, aunque el sector es todavía muy pequeño en comparación con otros países latinoamericanos. Aunque la desaparición de organizaciones es un tema que se ha estudiado poco, podemos prever que es un fenómeno que se presenta cotidianamente, pues existen pocos fondos disponibles y organizaciones profesionales. El ambiente en el que se desarrollan las OSCs mexicanas es poco propicio y es uno de los grandes retos para el fortalecimiento y consolidación de la organización de la sociedad civil. Hemos buscado mostrar que el Programa de Coinversión Social de INDESOL es un buen mecanismo dentro del gobierno federal para

apoyar a las OSCs, aunque existen numerosas áreas de oportunidad donde se necesitan reformas para hacerlo más efectivo y lograr que estos apoyos tengan un mayor impacto.

Justamente argumentamos que para fomentar el trabajo de las OSCs se requiere reformular la normatividad presupuestal y las reglas de operación de los programas construyendo nuevos instrumentos que reconozcan un marco de autonomía y confianza, al tiempo que establezcan mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por parte de las OSCs en el uso y comprobación de los recursos públicos. Lo anterior implica reformular en paralelo, con base en ese nuevo marco federal, la homogeneización de los programas federales que asignan fondos a través de OSCs.

Bibliografía

Alliance Magazine /Key Stone Impact Assessment Survey. http://www.surveymonkey.com/s.aspx?sm=GJ8Lb_2bzNrhphM5qjYddSHA_3d_3d

Bedsworth, William, Ann Goggins y Gregory Don Howard (2008): "Nonprofit Overhead Costs: Breaking the Vicious Cycle of Misleading Reporting, Unrealistic Expectations, and Pressure to Conform", *Bridgespan*, abril, http://www.bridgespan.org/learningcenter/resourcedetail.aspx?id=252#

Berger, Renee, Diana Bermúdez, Patricia Carrillo y Mónica Tapia (2009): *Mexico, Community Foundations: A Comprehensive Profile*. Teamworks y Alternativas y Capacidades, marzo.

Centro Mexicano para la Filantropía (2005): Directorio. Fundaciones y entidades donantes en México. México.

García, Sergio, Carlos Cordourier, Emma González y Jorge Villalobos (2007): *Recursos públicos federales para apoyar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil*, México, CEMEFI e INDESOL.

García, Sergio, Michael Layton, Judith Rodríguez, y Ana Paulina Rosas (2009): *Donativos privados 2006: una aproximación a la contribución ciudadana con las causas sociales*. Incide Social - ITAM. México.

Goggins, Ann y Gregory, Don Howard (2009). "The Nonprofit Starvation Cycle", en *Stanford Social Innovation Review*, Fall. EEUU.

_____ (2009): "Non Profit Overhead Cost Project", s.f

Graham, Carol (1994): *Safety Nets, Politics and the Poor. Transitions to Market Economies*, Brookings Institution Press.

Huang, Judy, *et al.* (2006): *In Search of Impact. Practices and Perceptions in Foundations' Provision of Program and Operating Grants to Nonprofits*. Cambridge, MA.: The Center for Effective Philanthropy.

Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Centro

Mexicano para la Filantropía e International Center for Not-for Profit Law (2007): Definición de una agenda fiscal, México.

Jackson, Edward (2010): "Building a Future that Works in G-20 World: Prospects for Financing Civil Society in Canada". Carleton University.

Narayan, Deepa y Ebbe, Katrinka (1997): *Design of Social Funds : Participation, Demand Orientation, and Local Organizational Capacity,* Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington, D. C., EEUU.

Ocejo, Almudena, Juan Estrella y Alejandro Navarro (2009): *Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil realizada por la administración pública federal durante 2006 y 2007*. Centro de Contraloría Social y Estudios para la Construcción Democrática. CIESAS. México, enero.

Ortega González, Jorge (2007): *Derecho presupuestario mexicano*. Editorial Porrúa- Universidad Iberoamericana. México.

Robledo, María del Carmen (2007): "Marco jurídico-normativo", en *Agenda ciudadana de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*. Incide Social, México, octubre, pp. 93-149.

Sánchez Gutiérrez, Gabriela, Raúl Amador Cabrera, Dionisio Córdova Tello, Lourdes Yanes Rizo, Lourdes y Lourdes Garfias Cano *(*2000): "Estudio sobre organizaciones de la sociedad civil apoyadas por el Fondo de Coinversión Social 1995-1999. INSOL. Fortalecimiento Institucional y permanencia de los proyectos". Espiral, México D. F.

Siri, Gabriel (2003): *Empleo y fondos de inversión social en América Latina*. Organización Internacional del Trabajo, Perú.

Stewart, Frances and Van der Geest, Willem (1995): "Adjustment and Social Funds: Political Panacea of Effective Poverty Reduction?", en Stewart, Frances. *Adjustment and Poverty. Options and Choices*. Ed. Routledge, pp 108-170.

Tapia, Mónica y Gisela Robles (2006): *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil.* México, Alternativas y Capacidades, A. C.-INDESOL.

Tapia, Mónica y Gisela Robles (2007): "Asignación y rendición de cuentas de los recursos públicos dirigidos a las Organizaciones de la Sociedad Civil", en *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas.* México, Fundar y Wildrow Wilson Center.

Tapia, Mónica (2009): "Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas", en Méndez, José Luis (Coord.) *Del Estado autoritario al gobierno dividido; situación y perspectivas del Estado y las políticas públicas en el régimen democrático presidencial mexicano*. México, D.F., El Colegio de

México (En prensa).

Tendler, Judith y Serrano, Rodrigo (1999): *The Rise of Social Funds: What Are They a Model Of?,* Massachusetts Institute of Technology.

Verduzco, Gustavo, Regina List y Salamon Lester (2001): *Perfil del sector no lucrativo en México,* México, The Jonhs Hopkins University y CEMEFI.

Verduzco, Gustavo (2003): *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México,* México, El Colegio de México y CEMEFI.

Verduzco, María Isabel, Mónica Tapia y Jesús Leal (2009): Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil. Análisis del Programa de Coinversión Social, México, D. F., Alternativas y Capacidades, A. C.

Documentos oficiales

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008): "Programas Sociales, Presupuesto de Egresos de la Federación 2008". Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Octubre.

Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Secretaría Técnica (2005 al 2009): "Informe anual de dependencias y entidades de la administración pública federal. www.corresponsabilidad.gob.mx

Diario Oficial de la Federación (2008): "Ley del Impuesto sobre la Renta", México, 31 de diciembre.

Diario Oficial de la Federación (2004): "Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil", México, 9 de febrero.

Diario Oficial de la Federación (2006): "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", México, 30 de marzo.

Diario Oficial de la Federación (2004): "Ley General de Desarrollo Social", México, 20 de enero.

Diario Oficial de la Federación (2007): "Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2008", México, 1 de octubre.

Diario Oficial de la Federación (2006): "Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", México, 28 de junio.

Diario Oficial de la Federación (2005): "Reglamento de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil", México, 7 de junio.

Diario Oficial de la Federación (2008): "Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social 2009", México, 29 de diciembre.

[i] El reporte se puede consultar en www.alternativasociales.org

[ii] Reconocemos que el sector de OSCs es más amplio, pero nos limitamos a esta definición por ser la que se utiliza en la Ley de Fomento y a la que se refiere la información sobre fondos públicos que analizamos en el texto.

[iii] El SAT comenzó a otorgar autorización como donataria en el año 1991 a las organizaciones dedicadas a actividades de asistencia social que fueran miembros de la Junta de Asistencia Privada. A partir de 2004 se han incluido más categorías de OSCs que pueden convertirse en donatarias, aunque no todas pueden serlo.

[iv] Se alerta que este registro del SAT puede estar contabilizando doblemente los donativos.

[v] En 2007 se destinaron 2.2 mil millones de pesos para apoyar actividades de las OSCs y 156 mil millones de pesos a los 179 programas y fondos sociales que operó el gobierno federal.

[vi] Se trata principalmente de recursos que otorga la Comisión Nacional del Deporte (CONADE) y el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA).

[vii] Para un recuento de programas federales a OSCs y la transparencia de sus procedimientos, véase Tapia y Robles (2007). Para un directorio de instituciones donantes, véase CEMEFI (2005) que reporta 125 instituciones, incluyendo empresas, fundaciones, corporativas, privadas, familiares y comunitarias.

[viii] También llamados "fondos sociales por demanda" o "fondos concursables", que se empezaron a crear en varios países a finales de los años ochenta, con el elemento principal de contar con la participación directa de los beneficiaros. Más tarde, se proponía que los proyectos fueran elaborados y ejecutados por los beneficiarios, aunque no todos los programas que adoptaron esta denominación incorporaron este enfoque. En 1997, un estudio del Banco Mundial señalaba que entre 10 y 40% de los fondos sociales que existían en distintos países practicaban realmente el enfoque de demanda. Para mayor información sobre fondos de inversión social, con base en la demanda, véase: Tendler (1999), Siri (2003), Graham (1994), Narayan y Ebbe (1997), y Stewart y Van der Geest (1995).

[ix] 90% de los apoyos se destinan a OSCs y el resto a instituciones de investigación y municipios.

[x] En estos datos no estamos considerando los efectos de la inflación.

[xi] Este dato sobre la capacidad de autofinanciarse de las OSCs difiere del que indica el estudio internacional comparativo (85%) (Verduzco, *et al*., 2001). Probablemente porque el estudio referido incluye en su definición de "tercer sector" a organizaciones laborales y profesionales, un sector muy amplio en México (sindicatos, cooperativas, empresariales, etc.).

[xii] Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público termina de revisar el ejercicio presupuestal de todas las dependencias y asigna los recursos que por alguna razón no hayan sido ejercidos.

[xiii] Calculado a 13 pesos por dólar.

[xiv] Recordemos que la muestra de la investigación incluye 221 proyectos de OSCs, (proyectos presentados y ajustados), que fueron a apoyados por el Programa en el periodo de los años del 2005 al 2008.

[xv] Este requisitos no se aplican a todos los programas de la APF (Véase, Verduzco *et al*., 2009).

[xvi] El monto promedio que reciben las OSCs para ejecutar los proyectos no supera los $200 mil pesos, que se gastan en un periodo de entre 7 y 3 meses. Este requisito podría justificarse para la administración pública federal, pero dada la diferencia en montos y operaciones, no se justifica para las OSCs.

[xvii] El sistema organiza la información de forma poco clara, complicando la revisión de datos. Además, su diseño impide capturar facturas que incluyen letras, la inserción de letras se considera como una irregularidad y, en estos casos, las OSCs deben anexar una carta explicando la razón de la discrepancia, con referencia a los documentos correspondientes.

[xviii] Esta práctica ha variado, en algunos años el INDESOL ha solicitado la entrega de las facturas originales y en otros solamente la relación y/o las fotocopias.

[xix] El Artículo 66 del Reglamento de esta Ley requiere que los gastos "se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos originales respectivos, entendiéndose… por comprobantes, los documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondientes".

[xx] Entre sus obligaciones, las OSCs deben "contar con una relación de personas atendidas por el proyecto que contenga al menos, el nombre completo, edad, sexo, CURP y RFC de cada uno de ellos." (Numeral 3.6.2, Reglas de operación del PCS, 2010).

[xxi] El dictamen que elaboró la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) sobre las reglas de operación del PCS para 2009 corrobora lo que mencionamos al considerar excesiva esta solicitud y recomendar al INDESOL su eliminación (COFEMER, 2008).

[xxii] Incluso, cuando se trata de donativos privados deducibles de impuestos, la legislación fiscal acepta que las OSCs autorizadas para recibirlos utilicen un máximo de 5% de estos recursos para gastos de administración, monto que se ha considerado limitado frente a los costos que implica la operación de proyectos o programas (Incide Social, *et al*., 2007, p. 74).

[xxiii] Existe la tendencia de las OSCs a subestimar los montos de estos gastos en sus reportes; lo que se ha identificado como un círculo vicioso, en donde éstas se ven presionadas para reportar a sus donantes bajos costos de operación y donde los donantes apoyan mínimamente, o no apoyan, en este rubro presupuestario de las OSCs. Como consecuencia, se ve afectada la habilidad de las OSCs para lograr impacto; ya que dejan de invertir en infraestructura necesaria para mejorar o

mantener los estándares de sus servicios. De acuerdo con un estudio de *The Bridgespan Group*, en Estados Unidos las industrias reportan en promedio hasta 50% de costos de operación, mientras que las OSCs reportan entre 13 y 22%, pero en realidad, sus gastos de operación van de 17 a 35%. Véase Bedsworth, *et al.*, (2008) y Goggins y Don Howard (2009).

[xxiv] *Alliance for Philanthropy,* una revista que busca difundir temas y buenas prácticas internacionales sobre filantropía, dedicó en 2007 un número a este tema, en donde publicó los resultados de una encuesta aplicada a lectores y a audiencias diversas, durante los meses de octubre y noviembre del mismo año. En la encuesta participaron OSCs que reciben fondos de donantes privados (58%) y públicos (42%); la mayoría dedicadas a fortalecimiento del sector (42%), el resto con actividades de desarrollo económico, derechos humanos, educación, salud, desarrollo comunitario y medio ambiente (en ese orden). 45% trabajan a nivel nacional, 37% a nivel global y 28% a nivel regional. Véase *Alliance For Philanthropy and Social Invesment Worldwide*, diciembre 2007, No. 4, Vol. 12. http://www.alliancemagazine.org/es

Capital social y filantropía en México: un análisis comparativo del impacto del capital social en las actividades filantrópicas

Michael D. Layton
Alejandro Moreno
ITAM

Resumen
El objetivo del presente estudio es examinar algunos de los factores subyacentes de la actividad filantrópica en México para así ofrecer una importante perspectiva comparativa del poder explicativo del capital social y factores demográficos para donar y ser voluntario en organizaciones religiosas y en organizaciones seculares. La pregunta de investigación es ¿Qué tan explicativos son los modelos que explican el comportamiento filantrópico, basados en investigaciones estadounidenses, cuando se aplican en México? El principal concepto que enriquece la investigación es el de capital social. Esta investigación está basada en una encuesta de opinión pública nacional. Los autores encuentran que el factor explicativo más importante para donar y ser voluntario en las causas seculares es la membresía en asociaciones, mientras que para las causas religiosas, el factor explicativo más importante es la religión. Otro resultado importante fueron las correlaciones que existen entre las características demográficas y los donativos y el voluntariado.

Palabras clave: donaciones, trabajo voluntario, capital social, filantropía, opinión pública.

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas los financiadores públicos y privados, −principalmente los estadounidenses como fundación *Ford, Kellog* y *Mott*−, y las agencias de ayuda (*USAID, Inter-American Foundation*), han invertido millones de dólares para la promoción de la filantropía nacional de los países en desarrollo. La exportación de varios modelos de instituciones de filantropía (fundación comunitarias, *United Way*, donaciones corporativas) ha tenido un éxito mixto y ha exigido un serio replanteamiento y examinación de éstas (Charles Stewart Mott Foundation 2001; Ford Foundation 2006). Un aspecto clave de este replanteamiento, que proviene de académicos y otros profesionales ha sido una examinación del contexto cultural e institucional en el que el comportamiento filantrópico sucede (Moyo 2003; Oliver-Evans and Wilkinson-Maposa 2009; Thompson 2005; Wilkinson-Maposa 2005).

Un aspecto importante del contexto para el desarrollo de la sociedad civil y la filantropía es el capital social. Un amplio cuerpo de investigación empírica, que tiene origen en Estados Unidos y cuya base es la Encuesta de Capital Social de referencia, ha demostrado una relación importante y positiva entre el capital social y el comportamiento filantrópico, sobre todo, entre el voluntariado y las donaciones

(Putnam 2000; Brooks 2005; Brown and Ferris 2007; Wang and Graddy 2008). La pregunta general que plantea esta investigación es, ¿Cuál es la solidez de estos modelos que están construidos con base en la investigación de los países desarrollados cuando se aplican a los países en vías de desarrollo? En específico, ¿Cuál es la relación entre el capital social y el comportamiento filantrópico en México? El flujo importante de los recursos filantrópicos entre países desarrollados y países en vías de desarrollo –financieros y conceptuales− otorgan a esta pregunta importantes implicaciones prácticas. En este sentido, para tener un mejor entendimiento del comportamiento filantrópico uno debe apreciar las formas y expresiones del capital social (Williams and Robinson 2004).

El análisis aquí presentado se basa en la Encuesta Nacional de Filantropía (ENAFI), la primera encuesta de opinión pública en México enfocada a temas de donaciones, voluntariado y capital social (la ENAFI se basó en la Encuesta de Capital Social de Referencia, aunque bien se vigiló que el instrumento reflejara el contexto mexicano). Al tomar como punto de referencia los estudios de capital social y de comportamiento filantrópico derivados de la Encuesta de Capital Social de Referencia realizada en Estados Unidos, los resultados de la ENAFI revelan diferencias importantes entre Estados Unidos y México en términos del poder explicativo de las variables relacionadas al capital social y a las características demográficas.

2. REVISIÓN DE LITERATURA

Uno de los conceptos más importantes que atañen a esta investigación es el de capital social, que incluye tanto (1) la participación en redes sociales, así como (2) normas de reciprocidad y confianza (Putnam 2000). Investigaciones recientes en Estados Unidos han utilizado la amplia muestra que provee la Encuesta en Capital Social de Referencia para probar hipótesis a pesar de las varias formas de capital social y de las manifestaciones del comportamiento filantrópico. Brown y Ferris (2007) han demostrado que al agregar capital social –vía un análisis de factores de las redes asociativas y la adherencia a las normas de reciprocidad y confianza–, se disminuye la significancia de la educación así como de la religión sobre las donaciones a causas religiosas y seculares. Brooks (2005), Wang y Graddy (2008) siguen a Brown y Ferris (2007) en cuanto a la distinción realizada entre donar a las causas religiosas y donar a las causas seculares o laicas. A su vez, los autores ofrecen medidas desagregadas de capital social. Mientras que Brooks (2005) encuentra que sus tres mediciones (involucramiento de grupo, confianza social y compromiso político) eran positivas y contaban con significancia estadística, Wang y Graddy (2008) encontraron que tres de sus medidas (confianza social, redes sociales y compromiso cívico) resultaron positivas y significativas para donaciones religiosas y seculares; pero “activismo” resultó significativo sólo para donaciones seculares. En sus resultados, la

participación en redes informales no presenta una significancia estadística que impacte en cualquier forma de donación.

Así como Wang y Graddy (2008) señalan, mientras que estos modelos comienzan a ofrecer un riguroso mecanismo empírico para investigar las donaciones y el voluntariado en Estados Unidos, aún no es claro qué tan bien se podrían aplicar a otros contextos. Conforme esta investigación ha avanzado, también lo ha hecho una agenda filantrópica que apoya el desarrollo local de las instituciones locales filantrópicas en los países del sur. Parte de la racionalidad de este esfuerzo es que si la sociedad civil es muy profunda y se expande en naciones en desarrollo, entonces la sustentabilidad financiera debería establecerse localmente (Charles Stewart Mott Foundation, 2001; Ford Foundation 2006). La pregunta pragmática surge ya que, ¿Cómo saber si los modelos de instituciones filantrópicas –fundaciones de la comunidad en su mayoría− prosperan en diversos contextos locales que difieren drásticamente de aquellos en Estados Unidos?

Mientras que estudios han examinado el tema de la "exportación" de estos modelos en otros contextos –incluyendo México (Berger et al. 2009), Sudáfrica (Moya 2003), América Latina (Thompson 2005) y, a nivel global (Sacks 2008) – estos estudios han investigado un amplio rango de elementos en la construcción del ambiente propicio para la filantropía y la sociedad civil. Estos elementos incluyen: marco fiscal y legal, la capacidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (Gaberman 2003; Layton 2009a) así como temas de liderazgo institucional a nivel local. Mientras que muchos reflejan las expresiones tradicionales de solidaridad, ninguno ha examinado la profundidad de la problemática de valores y hábitos, en específico, la medición cuantitativa del capital social.

¿Qué se conoce de la filantropía y el capital social en estos contextos? Existe una pequeña −pero creciente− fuente de encuestas de opinión pública fuera de Estados Unidos y Europa que examina las donaciones y el sector voluntario en países tan diversos como Brasil (Landim 2005), Chile (Fundación Trascender and Collect GFK. 2008), Corea (Center on Philantropy at the Beatiful Foundation 2009), Perú (Portocarrero 2005; Portocarrero et al. 2004) y Sudáfrica (Everatt et al. 2005). Académicos y otros han llevado a cabo algunos de estos estudios por las instituciones donantes o las organizaciones de coordinación para la sociedad civil, todos con el objetivo común de entender el conjunto distintivo de valores y hábitos que subyacen en el comportamiento filantrópico en un contexto particular.

Lo que estos estudios tienen en común es que en sus resultados exhiben la amplia gama de formas existentes para el comportamiento filantrópico, sobre todo en áreas como apoyo a instituciones religiosas y dar limosna directamente a los pobres. Esto coincide con investigaciones previas para

México realizadas por los autores (Layton y Moreno 2010) y otros investigadores (Butcher 2006). Mientras que todos ofrecen "técnicas de sondeo de encuestas" –incluyendo muestras aleatorias y entrevistas a domicilio−, muy pocos estudios reportan más que resultados porcentuales y tabulaciones cruzadas o correlaciones entre riqueza y donaciones o voluntarismo y donaciones. Ninguno de los estudios antes mencionados ha medido sistemáticamente el capital social, o tampoco han conducido las pruebas estadísticas más sofisticadas recientemente avanzadas en Estados Unidos.

Los modelos probados en esta investigación son parecidos a aquellos utilizados por Brown y Ferris (2007) y por Wang y Graddy (2008) y buscan evaluar qué tan bien los factores identificados por investigadores estadounidenses explican el comportamiento filantrópico en México.

3. DATOS, VARIABLES Y MÉTODO

DATOS: ENAFI 2005 Y 2008

Esta sección contiene un análisis de los resultados de la primera encuesta nacional de opinión pública sobre donaciones y voluntariado en México, la ENAFI. La encuesta examina un rango de temas relacionados al comportamiento filantrópico incluyendo: donaciones, trabajo voluntario y capital social (confianza interpersonal e interinstitucional, normas de reciprocidad, membresía organizacional y participación). La encuesta fue diseñada por el Proyecto de Filantropía y Sociedad Civil del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), una Universidad privada ubicada en la Ciudad de México. (Este trabajo fue posible gracias al generoso apoyo de la Fundación *William* y *Flora Hewlett*).

La encuesta se realizó en dos ocasiones: en febrero de 2005 y en noviembre de 2008 con una muestra probabilística de 1,500 individuos cada año, un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 2.5. Las entrevistas se realizaron en persona en lugar de ser por vía telefónica, lo que aseguró la inclusión de hogares de escasos recursos y enaltece la representatividad de los resultados. Para el propósito de este análisis, los resultados de ambas encuestas fueron incluidos en una base de datos agregada. A pesar de haber algunos cambios de 2005 a 2008 existe un gran valor al incrementar el tamaño de la muestra ya que se obtienen mejores resultados. Es importante tener en mente que la cuestión metodológica impacta fuertemente a los resultados y que la interpretación de datos debe hacerse de forma cautelar (O'Neill 2001; Rooney, Schervish y Steinberg 2004).

MÉTODOS

En este estudio se desarrolla un modelo estadístico que analiza las donaciones que se realizaron a organizaciones religiosas y seculares, así como el trabajo voluntario en ambos casos. A pesar de que es ampliamente aceptado diferenciar entre donaciones a organizaciones seculares y religiosas, el análisis del trabajo voluntario no hace tal distinción. En el modelo presentado, dicha distinción se mantiene ya

que se basa en el argumento de que las razones detrás de la decisión de ser voluntario en estos dos ámbitos son tan distintas como la decisión de donar.

Se utilizó un modelo de regresión logística ya que las variables dependientes que se utilizaron, que se describen más adelante, fueron codificadas como variables dicotómicas binarias con valores 1 cuando el entrevistado reportó donar o ser voluntario y, 0 en otro caso. Las variables incluidas en el modelo se describen en los siguientes párrafos con una breve justificación teórica y los resultados esperados. El Apéndice 1 provee el cuestionario que se utilizó como base para las variables en el análisis y muestra la forma en la que éstas fueron codificadas.

VARIABLES DEPENDIENTES

Se analizaron cuatro variables dependientes. Dos de ellas se refieren a las donaciones realizadas a organizaciones seculares y religiosas, mientras que las otras dos son indicadores del trabajo voluntario auto-reportado (voluntariado), también en los ámbitos secular y religioso. Si bien se ha convertido en práctica habitual la distinción entre los fondos que se otorgan a causas seculares y religiosas, los estudios anteriormente revisados por los autores no hacen ninguna distinción de este tipo en lo que se refiere al trabajo voluntario (Brown y Ferris 2007, Brooks 2005, Wang y Graddy 2008). No obstante, la lógica racional parecería ser la misma: que las poblaciones que ofrecen su tiempo de forma voluntaria en ambos ámbitos tienen distintas características y motivaciones para hacerlo. Tanto Brooks (2005) como Brown y Ferris (2007) encontraron que la religión incrementa las donaciones a las causas religiosas y disminuye los donativos a las causas seculares; dado este impacto significativo en la actividad filantrópica de donar, el modelo actual diferencia el voluntariado en lo secular y en lo religioso. Wang y Graddy (2008) encontraron que la religión está ampliamente relacionada a donar a las causas religiosas pero no es estadísticamente significativa para las causas laicas (a pesar de tener un coeficiente negativo).

La estructura de las preguntas para medir donaciones y voluntariado fue la misma: a los participantes se les pidió que revisaran una lista de organizaciones y respondieran a la pregunta de si habían donado o habían hecho alguna actividad voluntaria en los pasados doce meses. El uso de dicha lista provoca la precisión de la respuesta del individuo (O'Neill 2001).

VARIABLES INDEPENDIENTES

Las variables explicativas incluidas en este modelo pueden ser clasificadas en dos categorías generales. La primera se enfoca en el capital social e incluye diferentes indicadores: membresía, redes, reciprocidad y confianza interpersonal. La definición de capital social usada en este estudio es aquella de Putnam (2000): (1) membresía y participación, y (2) normas de reciprocidad y confianza. Siguiendo

los ejemplos de Brooks (2005) y de Wang y Graddy (2008 y 2009) que distinguen distintas dimensiones de capital social ya que cada una impacta al comportamiento filantrópico de forma distinta. En el presente análisis, el capital social es medido en cuatro formas distintas. En términos de elementos de participación, dos variables fueron usadas en dos preguntas distintas. La primera pregunta considera la membresía a un rango de organizaciones –la afiliación a la iglesia fue excluida. La segunda pregunta está relacionada con redes informales que proveen de ayuda en tiempos de necesidad. El segundo aspecto del capital social, aquel de las normas, incluye una variable relacionada a la confianza interpersonal.

La variable de membresía representa el número de organizaciones al cual el entrevistado pertenece. La encuesta incluye ocho tipos diferentes de grupos o asociaciones: vecinales, educativas, financieras o de crédito, políticas o partidistas, deportivas, sociales o culturales, religiosas y organizaciones no gubernamentales. La variable es un índice aditivo que tiene una puntuación que va de 0 al número más alto de organizaciones al que el entrevistado pertenece. Basado en un análisis de factores (no presentado en este estudio), la membresía en organizaciones religiosas fue excluida de esta variable, ya que es muy diferente a las demás. Sin embargo, debido a la importancia de la orientación religiosa para explicar los patrones de donativos y voluntariado en México, se incluyó un indicador de religiosidad en el modelo que se describe a continuación. La hipótesis que se probará es que la membresía hace más probable que los individuos donen dinero y tiempo a causas seculares. Un efecto similar es esperado para la filantropía religiosa, aunque no tan pronunciado.

La variable de redes informales refleja el número de personas en las que el entrevistado puede confiar en caso de necesitar apoyo. Esta variable es usada como *proxy* para la ampliación de los lazos sociales. La forma en la que la pregunta es formulada no se refiere al número de amigos o colegas que la persona tiene, sino al número de personas en las que puede confiar cuando necesita ayuda. De este modo, la hipótesis a probar es que donar y voluntariado en ambos casos están relacionados de forma positiva a las redes informales ya que ésta ofrece conexiones de apoyo y ataduras sociales.

La variable de reciprocidad puede ser considerada la normatividad lógica que fluye de una experiencia de redes de apoyo mutuo. Se preguntó a los entrevistados si estaban de acuerdo o no con la siguiente frase: “Ayudando a los demás me ayudo a mí mismo”. Se espera que las donaciones y el voluntariado sean más factibles cuando los individuos se sientan beneficiados cuando ayudan a otros. Una adhesión a la norma de reciprocidad debería relacionarse de forma positiva con las donaciones y el voluntariado.

Finalmente, la variable de confianza interpersonal se pasmó en una pregunta convencional sobre la confianza que se tiene a las demás personas, mejor conocida como confianza social. Se espera que la

confianza social o interpersonal se relacione de forma positiva a las donaciones y al voluntariado, como lo es en otros aspectos.

La segunda categoría de variables independientes se conforma de características demográficas estándar y de religiosidad. Estas características incluyen sexo, estado civil, hijos, educación y edad, junto con edad al cuadrado ya que esta variable tiende a no tener relaciones lineales cuando se modelan en este tipo de análisis. Por ejemplo, el voluntariado puede ser alto entre la juventud, después menor entre los adultos y finalmente alto de nuevo entre los adultos mayores. La lista de características demográficas también incluye el tipo de vivienda –urbana o rural− ya que esta es una característica importante que contribuye a las actividades sociales en México.

La religión fue una característica incluida ya que es otra característica que ayuda a explicar las actividades caritativas. La variable se basó en la asistencia regular a los servicios religiosos, fuera de asistir en festejos o funerales. De esta variable se espera tener una fuerte relación positiva con donar y con voluntariado de forma religiosa y secular.

En lugar de incluir una variable llamada “ingreso” –normalmente un importante factor explicativo para la filantropía−, este análisis utiliza el concepto de clase social en su lugar. En la investigación realizada con encuestas en México, la variable “ingreso” no resulta ser tan confiable y tiende a generar un número alto de valores imprecisos que surgen de la falta de respuesta. La variable clase social subjetiva genera un número menor de casos omisos basados en la falta de respuesta. Otros factores que se han utilizado en Estados Unidos (como ciudadanía, raza, años de residencia), no fueron incluidos dado que estos factores no tienen la misma importancia en el contexto mexicano.

Estas variables demográficas son variables de tipo control y generan expectativas teóricas mixtas. Se espera que la educación y la clase social sean positivas y se relacionen a las donaciones formales, a pesar de que en México se ha comprobado que las donaciones son de tipo informal y esto vuelve difícil establecer una expectativa *a priori*. El estado civil también parece ser ambivalente, pero se espera que los individuos con hijos tiendan a estar más involucrados en las donaciones y en el voluntariado ya que las escuelas y otras actividades para niños abren la oportunidad a las personas. En cuanto al aspecto de viviendo rural o urbana, Wang y Graddy (2009) encontraron que un aumento en la densidad de población facilita las donaciones caritativas a las fundaciones comunitarias. Por su parte Brooks (2005) encuentra una relación negativa ente la vivienda rural y las donaciones. En este ámbito se espera que haya más organizaciones en zonas urbanas por lo que la oportunidad de donar tiempo y dinero sea más común.

RESULTADOS

Los resultados del análisis estadístico se encuentran en el Apéndice 2. Como se esperaba, varios aspectos del capital social –aunque no todos− tienen significancia estadística. Para iniciar, la membresía en organizaciones seculares es altamente significativa en las cuatro variables dependientes; ya sea al donar y al ser voluntario. Lo que resalta es que para las donaciones seculares y el voluntariado secular, la membresía es el factor explicativo más importante en términos del estadístico de *Wald*: es cuatro veces más importante que las normas de reciprocidad en donar y diez veces más importante que vivir en una zona rural –el segundo factor más importante para donar y para ser voluntario en contextos seculares, respectivamente.

La participación en redes informales de asistencia mutua es significativa en todas menos una variable dependiente –las donaciones religiosas, pero su influencia relativa en conductas caritativas es limitada. Así como membresía, la creencia en la norma de reciprocidad cuenta también con una significancia alta entre todas las variables y es el segundo factor que influencia los donativos seculares y religiosos. Basado en estos tres factores se podría argumentar que el capital social tiene un fuerte efecto sobre las donaciones y el voluntariado en México. Sin embargo, la poca significancia estadística en la contribución de la variable de confianza interpersonal no apoya este punto de vista. México es comúnmente descrito como un país con una baja cultura de confianza, y esto puede ser parte de la explicación. Podría decirse que la membresía en organizaciones compensa la generalizada falta de confianza interpersonal. Este resultado se discute a continuación.

A manera de resumen, mientras que la confianza social generalizada no tiene una relación con significancia estadística entre donar y voluntariado entre los mexicanos, los otros componentes de capital social incrementan la probabilidad del comportamiento filantrópico en el país: pertenecer a grupos; participar en redes informales y guiarse por normas de reciprocidad incrementan las probabilidades de donar y trabajar de forma voluntaria. La variable membresía es particularmente importante en las donaciones y el voluntariado secular; esta variable parece ser el componente de capital social que ofrece los mejores resultados. Además de la confianza interpersonal, pertenecer a redes informales es un componente más débil dado que su contribución es más modesta entre las cuatro variables dependientes – e insignificante en el caso de las donaciones religiosas.

Estos resultados son, hasta cierto punto, opuestos a aquellos que han surgido de estudios en Estados Unidos. Por ejemplo, Wang y Graddy (2008) encontraron que la confianza social relacionada a las dos formas de donaciones; la diversidad de redes y el compromiso cívico están igualmente relacionados a donar más a las causas seculares y religiosas; mayor involucramiento en grupos formales conlleva a donar más a lo secular. En otro estudio enfocado en apoyo para las fundaciones comunitarias en

Estados Unidos, Graddy y Wang (2009) reprodujeron una imagen de espejo de los resultados aquí reportados. Encontraron que sólo el capital social importaba en términos de la promoción de donar a las fundaciones comunitarias: ni el capital social de puente (*bridging social capital*), ni las redes informales, ni el comportamiento cívico, ni el activismo en grupos organizados fueron variables estadísticamente significativas. Brown y Ferris (2007) encontraron que las redes sociales importaban para las donaciones, tanto religiosas como seculares, pero que no eran representativas para el trabajo voluntario, y que las normas de reciprocidad y la confianza importaban para las donaciones seculares y el voluntariado, pero no para las donaciones religiosas.

En cuanto a las características demográficas, el atributo más significativo e importante es la religión. Es el factor explicativo más poderoso para las donaciones religiosas y el voluntariado, pero es menos importante (a pesar de ser un elemento estadísticamente significativo) para explicar las donaciones seculares y el voluntariado. Establecer que la religión es el factor que mejor determina las donaciones religiosas, es consistente con Brooks (2005) así como con Brown y Ferris (2007) y con Wang y Graddy (2008). Sin embargo, ambos pares de investigadores también encontraron que mientras que religión incrementa las donaciones religiosas, disminuye aquellas a las causas seculares. Un estudio anterior de Brooks (2003) coincide con el análisis de la ENAFI, en cuanto a que el autor encuentra que la religión estaba fuertemente relacionada con una mayor donación y voluntariado a causas seculares.

Otro resultado interesante se relaciona con la evaluación de la clase social subjetiva: esta característica es significante para las donaciones religiosas y seculares pero no para ninguna forma de voluntariado. Este resultado indica que a pesar de que muchos mexicanos se involucran en actividades caritativas, aquellos que se auto-perciben con un mejor ingreso, dan contribuciones monetarias, mientras que aquellos que se auto-perciben con un peor ingreso contribuyen con su tiempo. Este resultado es contrario al de Brown y Ferris (2007) en el cual se establece que tener un alto o mediano ingreso esta significativamente relacionado con el voluntariado.

Una tercera característica que tuvo significancia estadística en todas menos en una de las variables dependientes es la vivienda en una zona rural, y lo hizo en una medida que parecería contra intuitiva. Habitar en una zona rural hace que el entrevistado sea más propenso a donar a la iglesia o a ser voluntario en ambas causas, religiosas y seculares, pero no resulta en que sea más propenso a donar a causas seculares. (De hecho el coeficiente en este caso no es negativo, i.e. que los residentes urbanos son más propensos a donar, pero hace falta la significancia estadística). Este resultado es contrario a lo encontrado por Graddy y Wang (2009) que identifica una relación negativa entre la vivienda rural y las donaciones. Esto confirma la permanencia de formas tradicionales de auto-ayuda mutua y la

importancia de la iglesia en el ámbito rural, en vez de apoyar la noción de que zonas urbanas con mayor población fomentan o facilitan mayor involucramiento con organizaciones.

Otra característica demográfica que se encuentra relacionada con las actividades caritativas es la educación. Mientras que este factor fue el tercero más importante para explicar las donaciones a causas seculares y tuvo significancia para las donaciones religiosas y el voluntariado secular, no fue significativo para el voluntariado religioso.

Pocas de las otras características demográficas obtuvieron significancia estadística, lo que es también importante. Una excepción es que las mujeres son más propensas que los hombres a donar a causas seculares, pero ambos géneros tienen la misma propensión a involucrarse a otras actividades religiosas. A pesar de que los resultados entre los investigadores citados no son completamente consistentes, se esperaba que las mujeres mexicanas fueran más propensas a donar y a ser voluntarias a lo largo de todas las categorías. Mientras que estar casado no tuvo ninguna significancia estadística en ninguna actividad, tener hijos hace a los entrevistados más propensos a donar – tanto a organizaciones seculares como a religiosas, pero no a ser voluntario en ninguna categoría. De nuevo, esto es sorpresivo dada la importancia del voluntariado en el ámbito educativo (Layton y Moreno 2010), que es comúnmente apreciado en México como una labor que hacen más las madres que los padres. Mientras que la edad no fue significativa para ninguna variable, la edad al cuadrado fue significativa sólo para el voluntariado secular.

CONCLUSIONES

¿Qué tan adecuados son estos modelos, basados en aquellos desarrollados en Estados Unidos para explicar las donaciones y el voluntariado en los contextos religiosos o seculares en México? Esta sección examina la sorprendente falta de significancia en la confianza social –una diferencia importante de los estudios basados en Estados Unidos− y busca ofrecer algunos pensamientos del modelo en general, así como señalar cómo podría mejorarse al hacerlo menos parecido a aquellos de Estados Unidos.

En un sentido, el único aspecto del capital social que no fue significativo –la confianza social− fue el caso atípico. En su análisis, Wang y Graddy (2008) encontraron que la confianza social fue el parámetro más importante con significancia estadística para las donaciones de tipo secular y religioso. En un estudio de donativos a las fundaciones comunitarias, realizado por los mismo autores (Graddy y Wang 2009), se encontró que la confianza social era el único aspecto del capital social que importaba – un resultado espejo. De forma similar Brooks (2005) encontró la confianza social muy importante en la conducción de las donaciones seculares y religiosas. ¿Por qué no fue así en el caso de México?

Desde la publicación de *The Civic Culture: Politica Attitudes and Democracy in Five Nations* (Almond y Verba 1963), México ha sido caracterizado por tener una cultura de baja confianza. Sin embargo, los resultados de la ENAFI prueban que tres quintas partes de los mexicanos donan a las causas seculares y casi tres cuartas partes donan a la iglesia. La encuesta también encontró que la iglesia es la institución en la que se deposita más confianza y que las grandes campañas nacionales también cuentas con altos niveles de confianza pública (Layton y Moreno 2010). Estos resultados pueden contar para entender el poder explicativo de la religión en las donaciones religiosas y el voluntariado así como la membresía en el comportamiento filantrópico secular. La asistencia a la iglesia junto con la membresía organizacional pueden compensar la falta de confianza interpersonal y así facilitar las donaciones.

El otro factor que se debe tomar en cuenta es la forma en la que los mexicanos donan con más frecuencia –colectas en las calles por La Cruz Roja, el Teletón (evento caritativo para los niños discapacitados), campañas de redondeo en los supermercados o por compra de tarjetas de donación por 80 centavos. Estos actos de caridad involucran pequeñas cantidades de dinero, otorgadas en relación a una petición directa. Las contribuciones mayores, vía un cheque personal o por tarjeta de crédito, son muy pocas, casi nulas. Por lo tanto, la cantidad de confianza que se necesita para dar 80 centavos es distinta a la que se debería tener para donar, por ejemplo, 80 dólares.

Una importante medida estadística utilizada para medir qué tan bien un modelo explica el fenómeno estudiado es el "porcentaje de predicción correcto". Interesantemente los mejores modelos son aquellos para el voluntariado religioso y las donaciones religiosas, con 82.0 y 76.2 por ciento respectivamente. La importancia de la religión para explicar las donaciones y el voluntariado en esos contextos merece el crédito para los altos puntajes en esas áreas. Los modelos seculares son relativamente bajos con 71.5 por ciento para voluntariado y 65.3 para donaciones. Mientras que estos contrastes enfatizan la diferencia entre donativos y voluntariado en los contextos secular y religioso, levantan interesantes interrogativas sobre cómo hacer para explicar mejor el comportamiento filantrópico.

La pregunta permanece, ¿Qué falta en los modelos para que alcancen el porcentaje de correcta predicción? Por lo menos surgen dos posibilidades, una por parte de modelos alternativos en Estados Unidos y la otra relacionada al contexto mexicano. En términos de Estados Unidos, Wang y Graddy (2008) incluyen voluntariado en su modelo para las donaciones y encontraron una relación positiva y significativa para donar tanto a causas religiosas como a causas seculares. Mientras que incluir esta variable puede mejorar los modelos de donaciones, levanta una interrogante de causalidad: ¿Acaso el voluntariado ocasiona a las donaciones? O, ¿Donar fondos hace al voluntariado una actividad más probable? Alternativamente, ¿Estas acciones van en conjunto?

En términos del contexto mexicano los autores han encontrado que existe una fuerte preferencia entre los mexicanos para donar directamente a los necesitados en vez de hacerlo a las instituciones (Layton y Moreno 2010; Layton 2009b). Cuando se les preguntó cómo preferirían donar, ya sea a una persona necesitada o a una institución, 60 por ciento de los mexicanos declararon su preferencia para dar directamente a los necesitados, mientras que sólo 16 por ciento prefería darlo a las instituciones. Otro16 por ciento se mostró indiferente entre donar a las personas o a las instituciones, mientras que 7 por ciento comentó no saber. Estos resultados indican que esta preferencia para donar de forma informal puede ser incluida como otra variable cuando se explique las donaciones caritativas y quizás también el voluntariado en México.

La discusión plantea una cuestión importante sobre las diferencias contextuales entre, no sólo Estados Unidos y México, sino en una forma más general: entre naciones en desarrollo y desarrolladas. Así como los modelos estadísticos deben ser ajustados (o "tropicalizados") para que expliquen mejor las donaciones y el voluntariado, así también los modelos conceptuales deben ser adaptados o re-pensados cuando se les exporta (Wilkinson-Maposa, et al. 2005; Oliver-Evans y Wilkinson-Maposa 2009). Un importante punto de partida para este estudio es la observación que Wang y Graddy ofrecen al final de su artículo (2008:39): "Dado el fuerte aspecto cultural del comportamiento filantrópico, es poco probable que estos resultados puedan ser generalizados a otros países. En cierto sentido pueden ser sugestivos para los esfuerzos por entender el papel que desempeñan las conexiones sociales en la conducta caritativa individual en su forma general".

Es importante agregar, además del impacto del capital social y el aspecto cultural de la filantropía, que existe un importante contexto institucional que incluye los marcos legal y fiscal de las naciones, así como el nivel de la organización de la sociedad civil (Gaberman 2003, Layton 2009a). La abundancia o la falta de organizaciones, el nivel de la confianza en las campañas de recaudación de fondos y los sistemas de transparencia y rendición de cuentas contribuyen a que el individuo decida donar y volverse voluntario o no.

BIBLIOGRAFÍA

Almond, G. and Verba, S. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations,* Princeton University Press, Princeton.

Berger, R., Bermúdez, D., Carrillo, P. and Tapia, M. (2009). *Mexico community foundations: A comprehensive profile*. Teamworks/Alternativas y Capacidades A.C., Mexico.

Brown, E. and Ferris, J. (2007). Social capital and philanthropy: An analysis of the impact of social capital on individual giving and volunteering. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* **36**(1), 85-99.

Brooks, A. (2005). Does social capital make you generous? *Social Science Quarterly* **86**(1), 1-15.

Brooks, A. (2003). Religious faith and charitable giving. *Policy Review* (121). Available at http://www.hoover.org/publications/policyreview/3447051.html

Butcher, J. (2008). *México solidario: Participación ciudadana y voluntariado,* Limusa, México.

Center on Philanthropy at the Beautiful Foundation. (2009). *Giving Korea 2008.* The Center on Philanthropy at the Beautiful Foundation, Seoul.

Charles Stewart Mott Foundation. (2001). *Sowing the Seeds of Local Philanthropy: Two Decades in the Field of Community Foundations*. Charles Stewart Mott Foundation, Flint, Michigan.

Everatt, D., Habib, A., Maharaj, B., and Nyar, A. (2005). Patterns of giving in South Africa. *Voluntas* **16(**3), 275-291.

Ford Foundation. (2006). *Funding Foundations: Report on Ford Foundation Support of Grantmaking Institutions, 1975 to 2001*. Ford Foundation.

Fundación Trascender and Collect GFK. (2008). Estudio Nacional de Voluntariado 2008. Available at http://www.fundaciontrascender.cl/home/doc/EstudioNacionalVoluntariado_2008.pdf.

Gaberman, B. (2003). Building the global infrastructure for philanthropy. Lecture, Waldemar Nielsen Seminar Series at Georgetown University. Washington, DC.

Graddy, E. and Wang, L. (2009). Community foundation development and social capital. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, **38** (3), 392-412.

Landim, L. (2005). A 'new volunteering' in the Brazilian context. In: C. Sanborn and F. Portocarrero (eds.), *Philanthropy and Social Change in Latin America*, Harvard University Press, Cambridge.

Layton, M. (2009a). Philanthropy and the third sector in Mexico: The enabling environment and its limitations. *Norteamérica Revista Académica*. **4**(1), 87-120.

Layton, M. (2009b). A paradoxical generosity: Resolving the puzzle of community philanthropy in Mexico. *Giving. Thematic Issues on Philanthropy and Social Innovation - Issue on Community Philanthropy: an evolutionary framework* (1), 87-101.

Layton, M. and Moreno, A. (2010). *Filantropía y sociedad civil en México: Análisis de la ENAFI 2005-2008*. Miguel Ángel Porrúa, Mexico City.

Moyo, B. (2003). Community foundations, social capital and development in South Africa. Internal Fellowship Working Paper. Center on Philanthropy and Civil Society, The Graduate Center, The City University of New York, New York.

Oliver-Evans, C. and Wilkinson-Maposa, S. (2009). Community philanthropy. *Giving. Thematic Issues on Philanthropy and Social Innovation - Issue on Community Philanthropy: an evolutionary framework* (1), 9-15.

O'Neill, M. (2001). Research on giving and volunteering: Methodological considerations, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* **30**, 505-514.

Patten, M., Kuzmin, A., Balakirev, V. (2006). *Russian Community Foundations Study Report*. Donors Forum. Moscow.

Putnam, R. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community.* Simon and Schuster, New York.

Portocarrero, F. (2005). Volunteers and donors: Patterns of civic engagement in contemporary Peru. In: C. Sanborn and F. Portocarrero (eds.), *Philanthropy and social change in Latin America*, Harvard University Press, Cambridge.

Portocarrero, F., Sanborn, C., Millán, A. and Loveday, J. (2004). *Voluntarios, donantes y ciudadanos en el Perú: Reflexiones a partir de una encuesta*. Universidad del Pacífico, Lima. Available at http://www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/voluntarios_donantes_y_ciudadanos.pdf

Rooney, P., Schervish, P., and Steinberg, K. (2004). Methodology is destiny: The effect of survey prompts on reported levels of giving and volunteering. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* **33**, 628-654.

Sacks, E. (2008). *2008 Community Foundation Global Status Report*. Worldwide Initiatives for Grantmaker Support (WINGS). Available at: http://www.wingsweb.org/information/publications_community_2008_main.cfm

Strečanský, B. (2006). Community foundations in Central Europe - Waiting for society to catch up. *Alliance* **11**(1).

Thompson, A. (2006). Community Foundations in Latin America: Can the Concept be Adapted? *Alliance* **11**(1).

Thompson, A. (2005) Local development, community capacity building and resource mobilization: Exploring the potential of "community foundations" in Latin America. *International Senior Fellow 2005: Center for the Study of Philanthropy and Civil Society*. The Graduate Center, City University of New York.

Wang, L. and Graddy, E. (2008). Social capital, volunteering, and charitable giving. *Voluntas* **19**, 23-42.

Wilkinson-Maposa, S., et al. (2005). *The poor philanthropist: How and why the poor help each other*, South Africa: Compress, Cape Town.

Williams, T. and Robinson, D. (2004). Social capital and philanthropy in Maori society. *The International Journal of Not-for-Profit Law* **6**(2), Available at http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol6iss2/special_4.htm

APÉNDICE 1
VARIABLES UTILIZADAS EN EL ANÁLSIS DE REGRESIÓN

Dependientes

Donar: Secular:	[P17] (a, b, c, e, f, h, i, j, k, m) Vea por favor con cuidado la siguiente lista de organizaciones ¿Me podría decir si en los últimos 12 meses hizo una donación a alguna de esas organizaciones? Opciones: Escolar/educativas; Grupos ecologistas /protección a los animales; Organizaciones relacionadas con la salud; Organización de ayuda a ancianos, personas de escasos recursos, etc.; Organizaciones humanitarias; Asociación de vecinos; Grupos de jóvenes y clubes/deportes; Asociaciones artísticas culturales; Los damnificados por algún desastre.
Donar: Religioso	[P17] (d, g, l) Vea por favor con cuidado la siguiente lista de organizaciones ¿Me podría decir si en los últimos 12 meses hizo una donación a alguna de esas organizaciones? Opciones: La iglesia (campañas, obras, etc.); Otras Organizaciones religiosas; Limosna en misa cuando asiste.
Voluntariado: Secular	[P5a1 al P5a11] [P5a13 a P5a17] Vea por favor con cuidado la siguiente lista donde se incluyen los distintos tipos de organizaciones y actividades voluntarias. Dígame en cuál de ellas realizó un trabajo voluntario en los últimos 12 meses. Opciones: Escolar/ educativas; Grupos ecologistas /protección a los animales; Organizaciones relacionadas con la salud; Desarrollo Comunitario/ Acción vecinal; Grupos discapacitados; Derechos humanos; Protección civil; Servicios Humanitarios; Actividades partidistas; Actividades no partidistas; Grupos de jóvenes,

	clubes / deportes; Trabajo o profesional (médicos, ingenieros, contadores, etc.); Individual o informal; Deportivas; Actividades culturales; Productores / Ejidatarios.
Voluntariado: Religioso	[P5a12] Vea por favor con cuidado la siguiente lista donde se incluyen los distintos tipos de organizaciones y actividades voluntarias. Dígame en cuál de ellas realizó un trabajo voluntario en los últimos 12 meses. La única opción era religioso.
Independientes	
Capital social (membresía)	[P40] Le voy a leer una lista de organizaciones, conteste para cada una si actualmente es miembro y participa en ella (1), si es miembro pero no participa (2), si fue miembro o participó en el pasado pero no actualmente (3) o si nunca ha pertenecido (4)
Capital social (redes)	[P62] ¿Cuándo usted necesita ayuda usted diría que puede contar con muchas personas para apoyarlo, con algunas, con pocas o con casi ninguna persona para apoyarlo?
Capital social (reciprocidad)	[P49d] Para cada una de las siguientes frases dígame sí esta usted de acuerdo o en desacuerdo en…Ayudando a los demás me ayudo a mi mismo.
Capital social (confianza interpersonal)	[P31] En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que no se puede ser tan confiado al tratar con la gente?
Sexo	[P2] Sexo del entrevistado (ANOTAR SIN PREGUNTAR)
Edad, Edad²	[P3] ¿Qué edad tiene usted?
Educación	[P72] ¿Hasta qué grado de educación estudió? (Básica, Media y Superior)
Clase social subjetiva	[P80] ¿Usted se considera de clase...?
Estado civil	[P73] Actualmente está usted es...
Hijos	[P74] ¿Tiene hijos? (SÍ) ¿Cuántos?
Rural/Urbana (Rural=1)	[px6] Tipo
Religiosidad	[P46] Sin incluir FESTEJOS ni servicios funerarios, ¿qué tan seguido asiste a servicios religiosos?

Abril Celina Gamboa Estevesi

Resumen. La presente propuesta deriva de la primera parte de un proyecto de investigación respecto de la situación actual de la Radio Comunitaria en México, los escenarios en que se ha desarrollado, las perspectivas que se contemplan a partir del uso y apropiación de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación y, finalmente, su contribución al desarrollo social.

A partir de la observación y sistematización de la información brindada en páginas electrónicas, de parte de diferentes organizaciones civiles y ciudadanas, reconocemos la relación construcción de comunidad-intervención social desde una mirada ontológica, es decir, como la razón de ser y hacer de la comunidad, al tener en cuenta las causas que detonan, tanto el principio de solidaridad, como las relaciones de mutualidad entre los integrantes de la misma y que les motivan a plantearse un modo de organización y expresión en los medios de comunicación electrónicos.

Palabras clave: Comunidad. Intervención Social. Participación. Medios de Comunicación.

- **Comunidad e intervención social:**

Consideraciones conceptuales de la participación ciudadana

La interrelación considerada entre los conceptos comunidad, ciudadanía y participación, abordados en parte desde la teoría de la estructuración y de sistemas, nos permite plantear que la construcción de comunidad es, a su vez, un concepto que puede establecerse si se considera como fundamental la comprensión respecto de la interacción entre el individuo y la sociedad basado en lo que Antonhy Giddens denomina un modelo dialógico (Friesen, 1999).

El estudio de dicho fenómeno, permite reconocer aspectos sustanciales sobre el sentido de pertenencia a un grupo desde la perspectiva de los individuos que lo conforman, pero cuyo constructo se identificará mediante los compromisos asumidos para con los otros y otras, a través de la situación social que se comparte y de las acciones que, en común, se generen en y para el grupo en relación con el entorno social y cultural; compromisos que bien pueden constituir el planteamiento para establecer el concepto de comunidad que, por los rasgos particulares que la identifiquen, delimitará un campo de acción determinado, tanto para la comunidad, como para el individuo quienes, por ende, incidirán de algún modo en la configuración de la dinámica social.

Siguiendo a Giddens y Turner (2009), comprendemos que el concepto de comunidad implica, como

primer acercamiento al mismo, la voluntad de asociación de los individuos para integrarse mediante grupos, colectivos, fundaciones, organizaciones entre las cuales, sin embargo, existen diferencias a considerar de acuerdo a los objetivos o metas, acuerdos o temas, propuestas o alcances, hechos y/o acciones planteados que los identificarán socialmente.

Dicha voluntad de asociación, por lo tanto, impulsará una manera de organizarse entre los individuos y, por esa situación, el concepto de comunidad es susceptible de establecerse cuando al interior de la organización se reconoce la importancia de la mutualidad como soporte del intercambio primario que dota de identidad, no sólo a los individuos, sino al grupo organizado. En el mismo tenor, la solidaridad entre los individuos se apreciará como un detonante para fortalecer el sentido de unión en el grupo organizado y, a su vez, generará las posibles filiaciones con aquellos otros grupos y/o circunstancias sociales, culturales, económicas, políticas con las que se pueden crear redes y lazos de intercambio. Finalmente, cuando la comunidad adquiere un compromiso, o varios, acepta una responsabilidad que orienta su esfuerzo, en el mejor de los casos y como queremos creer de toda comunidad, mediante el consenso que ayuda a definir los temas y acciones de su propia agenda.

Es precisamente, a partir del compromiso y la definición de la agenda comunitaria, que la participación ciudadana manifiesta significativamente la capacidad de intervención social que tiene. A diferencia de la invitación que desde las políticas públicas llama al ciudadano a interesarse por los temas de bienestar común y que, desde algunas perspectivas, se considera como participación, hemos de recordar que el propio concepto de participación ciudadana (Álvarez, 2000) reconoce que las prácticas legales, sociales, políticas y culturales son elementos sustanciales de la ciudadanía en tanto son puestas en práctica por el individuo e impulsan su integración a la comunidad.

Entender, entonces, el concepto de participación como ejercicio de la ciudadanía a partir de la integración de los individuos en comunidad nos permite identificar el intercambio de información entre ámbitos sociales semejantes y distintos, reconociendo un modo de tensión que genera conocimiento, ya que en el mejor de los escenarios “La forma de intercambio entre los sistemas políticos y socioculturales se ve facilitada por la formación de sistemas de mediación en las zonas de interpenetración de los sistemas”. (Giddens, Turner, et. al, 2009: 189).

En ese sentido, entendemos que la denominación “zonas de interpenetración” parte del reconocimiento sobre la existencia, organización y acción de los sistemas, apuntalando las necesidades compartidas, las diferencias radicales y la conciliación posible, de tal manera que es distinto, por ejemplo, el considerar a los radioescuchas como sujetos participantes en una emisora, que como sujetos de consumo (Fraser; Restrepo, 2001: 4).

Por otra parte, podemos plantear el concepto de intervención social cuando se reconoce que la comunidad organizada ha planteado un proyecto. Los proyectos de intervención social, por lo tanto, se definen a partir del modo de organización comunitario siendo, en suma, los ejes fundamentales para identificar la vinculación que se establece entre la comunidad y la sociedad en general conforme al proyecto.

Mediante el proyecto de intervención social, la comunidad manifiesta o no su posición social, cultural o política. Algunos proyectos constituyen asociaciones, colectivos, fundaciones que, a su vez, se relacionan con organizaciones de carácter nacional y/o mundial para fijar lineamientos y posturas a seguir, lo que nos permite reconocer la interacción y tensión entre los sistemas políticos y sociales (Giddens y Turner, 2009) en el escenario de la configuración sobre vinculación y, por tanto, de los rasgos de la participación ciudadana en proyectos particulares.

- **La participación ciudadana en los medios de comunicación en Internet**

> La acepción del término "medios ciudadanos" propuesta hace unos años por Clemencia Rodríguez (2001) y rápidamente acogido por investigadores y activistas, enfatiza en la capacidad de los medios para propiciar espacios sutiles de cuestionamiento de las relaciones de poder establecidas y para desarrollar formas sustantivas de participación, nuevos significados en los patrones de interacción y nuevos sentidos de la solidaridad y la vida comunitaria. (Ramos, 2006: 5)

Comprender cómo es que la sociedad civil reconoce, se apropia e interviene en la construcción de una realidad en que los sistemas políticos y socio-culturales de los que forma parte intercambian la información necesaria (idealmente) al bienestar común, es una actividad fundamental que, como lo señalan diversas voces, debe incidir en la configuración democrática de los medios de comunicación en nuestro país (Alva de la Selva, 2000).

Por lo anterior, es importante aclarar que esta aproximación a los rasgos de la participación ciudadana en medios de comunicación, comprendiéndola a partir de la construcción de comunidad y de los proyectos de intervención social, se ha realizado mediante la observación y sistematización de la información que, en las páginas electrónicas de las organizaciones y comunidades, expresan sus objetivos, misión, visión (en algunos casos), metas, acciones y relaciones.

En este sentido, se consideró la participación ciudadana en medios de comunicación, particularmente, las autodenominadas radios comunitarias por Internet. Sin embargo, es importante aclarar que según el concepto que explica a la radio se basa en la transmisión constante y simultánea de la programación (Villegas y Vilar, 1998), situación que no aplica del mismo modo al tratarse de radios que transmiten por Internet ya que, para escuchar la programación, varios de estos medios recurren al auxilio de diferentes soportes de reproducción: Media Player, QuickTime, Real Player, etc., que dependen del

usuario para ser activados, o bien, se recurre al almacenamiento de información por otras vías, como el podcast, dejando a elección del usuario la decisión de qué, cuánto y cuándo escuchar.

Sin embargo, la riqueza de la información concerniente a la participación ciudadana, se concentra en la descripción del contenido que, en las páginas electrónicas, sustenta a la comunidad organizada.

De ahí que el reconocimiento entre comunidad-proyecto de intervención social nos ha permitido identificar, además, algunas características de lo que proponemos llamar agenda socio-cultural de las radios comunitarias en Internet basándonos, para ello, en los temas y las acciones (de esos temas) considerados como relevantes a cada proyecto de intervención social.

El resultado de la indagación, según datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), de la página mexicoradio.com, así como de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y de la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), permitieron identificar un total de 71 radios comunitarias en México, de las cuales 23 son permisionarias; 18 transmiten sin permiso por alguna frecuencia y 31 transmiten únicamente por Internet. Cabe reiterar, pese a ello, que los resultados dependen de los datos expuestos y respaldados por las instancias señaladas, no obstante, es posible que el número sea infinitamente superior, dadas las condiciones legales que existen en México para obtener el permiso de transmisión las cuales, desafortunadamente, parecen limitar el acceso y apropiación de los ciudadanos a los medios de comunicación (Calleja y Solís, 2005).

Es importante señalar que la programación que se transmite por la radio establece una agenda en estrecha relación con los hechos históricos internacionales y nacionales que definieron y definen las circunstancias políticas, económicas, sociales y culturales de éste medio.

En su acepción más sencilla la palabra *agenda* significa *cosas que se han de hacer*, registrando en un libro o cuaderno lo que se realizará con la intención de recordarlo, es decir, es una actividad que prevé la organización de eventos futuros.

Dentro de los estudios de comunicación relacionados con el efecto de los medios en la opinión pública, sobresale el de *agenda setting* que permite identificar el impacto de los temas tratados en los medios de comunicación masivos (Lozano, 1996), sin embargo

> La participación ciudadana al instalarse en la esfera pública o espacio público, se traslada a una estructura de comunicación compuesta –entre otros- por los siguientes instrumentos: universo simbólico-expresivo, flujos globales y locales de información, nuevas tecnologías de comunicación, deliberación y formación de opinión pública.
>
> La comunicación involucra dos tipos de procesos: transmisión de información y producción e intercambio de significados, los cuales se encuentran presentes en el ámbito de la cultura, en el de la ciudad y como elemento indisociable de la participación ciudadana. (Carrera, 2005: 11)

Por lo tanto, es posible creer que la agenda de las radios comunitarias esté más bien delimitada por

circunstancias temáticas sociales que definen su identidad discursiva a partir de la vinculación que consideran relevante para su proyecto pero, sin perder de vista, que el intercambio con la comunidad o comunidades que la sustentan, retroalimenta a su vez la forma y fondo cultural de los asuntos tratados en su programación cotidiana a partir del consenso, debiendo suponer entonces que la información que se brinda se centra en asuntos focalizados.

Acorde a esta reflexión, hemos supuesto que la participación ciudadana incide en la construcción de comunidad y en el o los proyectos de intervención social de la siguiente manera:

1. Construcción de comunidad. Bajo una mirada ontológica, aquí nos referimos a la razón de ser y hacer de la comunidad, asentada en dos causales:
2. Influencia de eventos externos y/o internos como detonantes del principio de solidaridad en la comunidad, como lo demuestran los siguientes ejemplos de Radio Sabotaje y La Voladora Radio respectivamente:

- Evento externo

"Hacia marzo de 2001, 24 comandantes y un subcomandante del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) emprenden la "Marcha por el Color de la Tierra" en la que reivindican, en una caravana que recorre gran parte territorio mexicano, la aprobación de los puntos suscritos por el gobierno federal y el EZLN en los Acuerdos de San Andrés. Durante esta movilización, Radio Sabotaje realiza sus primeras transmisiones para un público masivo, tanto en el establecido "Aguascalientes espejo de agua" de la Ciudad Universitaria, como en la visita que los representantes del ejército rebelde hacen a la Universidad". (Radio Sabotaje, 2007: párr. 5)

- Evento interno

"La Voladora Radio fue fundada en el año 2000, a partir de la entrada de la Policía Federal Preventiva en la instalaciones de la Ciudad Universitaria en Ciudad de México, lo que terminó con la huelga estudiantil en la UNAM y con varios proyectos generados es ese contexto, particularmente con la estación La Ke-Huelga. Varios miembros fundadores de ese proyecto se juntaron con algunos otros provenientes de proyectos más antiguos como Televerdad (que estuvo ubicada en la esquina de Insurgentes y Reforma durante el año 1994)." (La Voladora Radio, 2010)

b) Y organización de la comunidad con base en el principio de mutualidad, a través de la formulación del proyecto de participación, para el cual nos basamos en la Visión u Objetivos que algunas radios comunitarias en Internet exponen en sus sitios, como Radio Teocelo y Radio Guadalupe:

- Visión

"Ser un espacio de comunicación operado por un equipo de comunicadores populares de la región para hacer expresión de la voz, inquietudes, aspiraciones, valores y manifestaciones artísticas y culturales de los pueblos de la región, que propicie un proceso de educación y comunicación que facilite la promoción de formas de convivencia más humanas y dignas." (Radio Teocelo, 2010)

- Objetivo

"Así pues, alentamos la interactividad entre artistas y su público. Buscamos generar audiencias críticas que construyan la realidad a través del sonido, la radio, y también a través de la palabra escrita con nuestra propuesta editorial. Dos categorías para construir la realidad. Una realidad vista por gente como tú, o como yo." (Radio Guadalupe, 2010)

2. Propuestas de intervención social, refiriéndonos a la forma de vinculación de la radio comunitaria con su comunidad y la sociedad mexicana, con base en la revisión del universo de estudio se diferenciaron dos ámbitos: los Temas y las Acciones.

- Los Temas son los espacios de información, reflexión, análisis y crítica que constituyen el contenido de la programación de la radio comunitaria en Internet, entre estos destacan:
  - Derechos humanos, enfatizando sobre derechos sexuales, derechos reproductivos y equidad de género. Un ejemplo es el de Comunicación e Información de la Mujer, A.C (CIMAC), quienes declaran en su trayectoria institucional:

"**Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC)** fue fundada en 1988 por un grupo de profesionales de la comunicación. Su misión es generar y publicar información noticiosa, asegurar que las y los periodistas incorporen los derechos humanos de las mujeres en su trabajo cotidiano, así como promover los medios como una herramienta de transformación educativa y social que sirva como estrategia para que las organizaciones civiles transmitan sus actividades, demandas y propuestas." (CIMAC, 2010)

  - Desarrollo sustentable a través de educación, protección y cuidado ambiental, prevención en materia de salud y nutrición, como lo indica Radio Jen Pöj

"Reiteramos que queremos con la radio despertar con nuestra música que nos alegra, seguir este camino de nuestra vida colectiva, ver el alma de nuestro pueblo enverdecer, florecer, teniendo voces que ayuden a que cuidemos los manantiales, las montañas, la flora y la fauna.
Jën Poj significa la energía del viento, con este proyecto nos proponemos seguir recreando la lengua, nombrando las cosas a nuestra realidad, en nuestra palabra. Buscamos, en suma, continuar con el crecimiento de nuestra cultura y seguir fortaleciendo nuestra nación en la convivencia, respeto y diálogo en un México diverso. Por ello, aprovechamos este espacio para pedir a las autoridades que reconozcan la importancia de emisoras como la nuestra y favorezcan su existencia en lugar de ir en detrimento de ellas." (Radio Jen Pöj, 2010)

  - Grupos vulnerables: niños, jóvenes y mujeres destacando el tema de la violencia intrafamiliar. Entre los servicios que ofrece Mujeres en Frecuencia encontramos la "Planeación y producción de campañas de prevención de infecciones de transmisión sexual, incluyendo al VIH y sobre derechos humanos y no violencia hacia las mujeres mediante spots, cápsulas y series radiofónicas" (cidem-ac.org, 2010)
  - Preservación del patrimonio cultural (costumbres, tradiciones, arte, música, lengua). Tal y como señala Radio Ñomndaa (La palabra del agua) entre algunos de sus objetivos tienen

"Ser una herramienta para la comunicación entre las personas, los pueblos, las comunidades Nanncue ñomndaa

(amuzgas), na savi (mixtecos), afromestizos, mestizos y en general los indígenas, campesinos y pobres de la región conocida como Costa Chica de Guerrero y Oaxaca. Ser un medio que ayude a revalorar, fortalecer y difundir las culturas y las instituciones propias de los pueblos y comunidades de la región." (lapalabradelagua.org, 2010)

- Perspectiva política, al tratar asuntos relacionados con la crisis económica, migración, represión, presos políticos, memoria histórica, asuntos electorales y reforma en materia de medios. Un ejemplo es la declaración que Comunicación Comunitaria A.C hace

"La iniciativa privada tiene sus espacios de expresión, el gobierno los suyos, solo faltamos los ciudadanos. Reglamentar y actualizar los artículos sexto y séptimo constitucional de forma abierta, democrática, plural e incluyente que contemple los derechos y las necesidades de los/las ciudadanos y ciudadanas y las organizaciones. Modificación del régimen de concesiones a favor de los intereses ciudadanos y con la participación de la ciudadanía." (comunicacioncomunitaria.org, 2010)

- Las Acciones, por último, se refieren a la proposición concreta que, vinculadas en ocasiones con los temas, realiza la radio comunitaria en Internet de acuerdo con la red, organización, ONG's, colectivo del que forma parte. Así, encontramos estas propuestas:
  - Cursos, talleres, foros y encuentros orientados a la difusión de información entre la población
  - Capacitación dirigida primordialmente a los integrantes de la *comunidad* o grupos y personas afines interesados
  - Divulgación de eventos culturales
  - Foros de discusión, chats, y espacios de expresión ciudadana

Los rasgos de la participación ciudadana: las voces en los medios de comunicación

Conforme a lo ya expuesto, en torno a las consideraciones conceptuales y a la reflexión sobre las características de una agenda socio-cultural de algunas organizaciones de la sociedad civil cuya característica común de estudio parte de considerar el tener una página electrónica y una radio en línea, se expondrá a continuación una propuesta que, a modo de reflexión, pretende acotar los rasgos de la participación ciudadana en los medios de comunicación:

Principio de solidaridad. De acuerdo a las consideraciones que hacen las propias organizaciones estudiadas, al relatar en diversas ligas de sus páginas, particularmente tituladas "Historia", "Quiénes somos", "Nosotros", suelen hacer en éstas un recuento del por qué la comunidad tomó la decisión de organizarse y plantear un proyecto de intervención social que, entre otras herramientas, hace uso de los medios de comunicación en línea. De lo expresado en dichos relatos, se determinó la influencia de eventos externos (si lo consideramos desde un punto de vista geográfico por ejemplo) en la construcción de comunidad, pero intrínsecamente relacionados con los valores y situación social que se

consideran afines por parte de la comunidad. De acuerdo con la cita que se retoma de la página de Radio Sabotaje (2010), existe una comunidad de universitarios que a la par de la "Marcha por el Color de la Tierra" del EZLN se ha identificado entre sí para plantear, específicamente, el establecimiento de una radio itinerante que dé cuenta sobre aquellos hechos sociales sobre los que otros medios de comunicación no informan. Es interesante observar, de la cita de Radio Sabotaje, que se refieren a una de sus primeras transmisiones dirigidas a un "público masivo". En este caso, el principio de solidaridad detona, previo al evento del EZLN, para dar forma al proyecto de intervención que expondrá sus primeras propuestas durante la marcha.

Por otra parte, hemos acotado la relevancia de eventos que suceden al interior de una comunidad o que afectan a sus integrantes. Es posible que el ejemplo expuesto sobre La Voladora Radio (2010) parezca más resultado de una provocación; sin embargo, es precisamente por el hecho de la entrada de la PFP que ocurre en la UNAM, que los integrantes de diferentes proyectos que desaparecieron, deciden integrarse en una nueva comunidad que, actualmente, transmite desde Amecameca, Estado de México compartiendo el proyecto generado al interior de una comunidad.

Pareciera, entonces, que lo que hemos denominado eventos externos y eventos internos, en cuanto a construcción de comunidad, posee características basadas en el interés por apoyar y difundir la información sobre hechos sociales que no forman parte de la agenda de los medios de comunicación masiva, por un lado y que, a su vez, dirigen las propuestas de intervención considerando como prioritarias las preocupaciones de una comunidad particular, lo que significaría, así, que el principio de solidaridad es resultado de la tensión que llega a generar la ruptura entres los sistemas sociales, políticos y culturales para reintegrarse de otra manera toda vez que la comunidad comienza a organizarse de cara a la sociedad y como parte de ella.

Es importante tener en cuenta que, ambos ejemplos, Radio Sabotaje y La Voladora Radio, se refieren a comunidades constituidas, en su mayoría, por universitarios.

Principio de mutualidad. Uno de los rasgos de la participación ciudadana en medios de comunicación, como lo es el principio de mutualidad, se refiere al tipo de relación que existe al interior de la comunidad entre sus integrantes, así como las aportaciones tangibles o intangibles de cada integrante para con el proyecto y que, mediante consenso, genera una propuesta colectiva. En este caso, el principio de mutualidad pareciera arrojar luz para comprender, además, el nivel de organización del proyecto de intervención social, reconociendo el planteamiento que deriva del principio de mutualidad entre los objetivos, metas, visión, misión de la comunidad organizada aunque, cabe destacar, varias de las páginas electrónicas estudiadas, carecen de ligas precisas o información diferenciada al respecto de

dichos elementos.

La construcción de comunidad, acorde con el principio de mutualidad, se basaría en un primer momento en el nivel interpersonal de la comunicación, por tanto, en el ejercicio de la conversación, el diálogo, la discusión como conceptos clave para estructurar, lo que ha todos los integrantes de la comunidad y el proyecto propuesto, les identifica como una comunidad; sin embargo, implica un aspecto de responsabilidad y acuerdo: la toma de decisiones sobre lo que ha de representar a la comunidad organizada.

El que en una página electrónica no se encuentre la información relativa a los acuerdos de la comunidad expresados en objetivos, metas, visión y misión, no significa que no exista; sin embargo, es interesante conocerla para diferenciar la razón de ser (del principio de solidaridad) de la razón de hacer (del principio de mutualidad) e identificar los alcances sociales del proyecto de intervención en la construcción de comunidad y participación ciudadana.

Retomando las páginas electrónicas estudiadas, así como los ejemplos citados, se observó que existe una diferencia: existen proyectos de intervención social que han dado origen al establecimiento de medios de comunicación, en este caso radios comunitarias, y existen proyectos de intervención social que priorizan la atención a las necesidades de una comunidad en particular y que, como una opción entre varias, deciden expresarse por medio de la radio. Lo anterior subraya, además, una semejanza en tanto se considera necesario y también relevante el acceso al medio de comunicación y la apropiación del mismo por parte de la comunidad.

De esta manera, la estructura de la expresión, según lo considerado en el principio de mutualidad sería, para los alcances de esta investigación, una forma de comprender cómo después de la tensión y/o posible ruptura entre sistemas sociales, la comunidad manifiesta los alcances de su propia organización.

Principio de vinculación. ¿Qué dice una comunidad organizada? ¿Qué hace una comunidad organizada? Estas preguntas, que surgieron en el marco de análisis sobre los proyectos de intervención, nos alentaron a considerar como complementario, pero no menos importante, un principio de vinculación que propicia la participación ciudadana, a partir de la comunidad organizada, en los medios de comunicación.

De dicha reflexión, se contemplaron los temas y las acciones, es decir, los compromisos que la comunidad establece para con la comunidad que le da sustento, para con otras comunidades con las que crea acuerdos, redes o lazos de afinidad y para con la sociedad en general, incluidas las organizaciones e instituciones que, en algunos casos, se consideran opuestas o no afines.

Los temas de la participación ciudadana organizados en comunidad guían las acciones, en una suerte de coherencia que al mismo tiempo que brinda información con la intención de generar conocimiento, ofrece capacitación en ciertos ámbitos.

Es necesario recapacitar y comprender que, sobre el principio de vinculación aquí considerado, las radios comunitarias en línea difunden lo relativo a los temas y acciones que ellos mismos u otras organizaciones plantean. Aunque algunas radios comunitarias participan, no es la generalidad, a diferencia de las organizaciones civiles que, entre otras herramientas optaron por emplear una radio, estas sí plantean una constante temática en su agenda, tanto que incluso forma parte de su identidad y representatividad social.

No obstante lo anterior, es importante destacar que las acciones, es decir, lo que se hace por y para la comunidad o se ofrece a la sociedad en general, son los tópicos menos frecuentes de las organizaciones estudiadas.

Con lo anterior queremos enfatizar que los proyectos de intervención social, según el principio de vinculación de la comunidad organizada, se plantean desde una perspectiva solidaria y comprometida a la que aún le falta, posiblemente, un grado de mayor y mejor organización para el logro concreto de acciones en beneficio de la comunidad y sociedad en general.

A modo de conclusión

> "[…] la ciudadanía tiene que ver con derechos y con obligaciones, por un lado frente al estado, y por otro, su responsabilidad frente y para la comunidad. Esta noción incluye un conjunto de prácticas que constituyen a los individuos como miembros competentes de una comunidad, expresando un paquete de prácticas que son de carácter social, legal políticas y culturales. Por otra parte estas prácticas lo constituyen más que definen al ciudadano, que con el tiempo llegan a institucionalizarse como arreglos sociales normativos que determinan la membrecía a la comunidad" (Aceves, 1996: párr. 7)

La participación ciudadana, actualmente, constituye un elemento clave para la democratización de los medios de comunicación. Es más que un ejercicio de ciudadanía ya que involucra el establecimiento de responsabilidades, compromisos y toma de decisiones mediante el consenso.

El que los ciudadanos organizados construyan un concepto de comunidad, nos permite vislumbrar los alcances que el concepto de comunidad adquiere para la sociedad contemporánea toda vez que implica el planteamiento y ejercicio de aquello que se es, que se piensa y se cree mediante proyectos de intervención social.

Quedan, sin embargo, varias interrogantes que debemos considerar respecto de la apropiación sobre el uso de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, los alcances que han tenido y tendrán para las diferentes comunidades de ciudadanos organizados con la intención de participar activamente en la conformación de una sociedad que impulse la dignidad y compromiso entre los

diferentes actores que la conforman.

Referencias

Aceves, J. (1996). Ciudadanía ampliada. La emergencia de la ciudadanía cultural y ecológica. *Razón y Palabra, Núm. 5, 1996*

Alva De la Selva, A. (2000). Medios de comunicación, transición política y democracia. *Razón y Palabra, Núm. 17, 2000*

Álvarez, C. (2000). *Comunicación, Democracia y Ciudadanía*: Argentina, Ediciones Ciccus.

Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (2010). *Afiliadas.* Disponible en www.aler.org, recuperado el 15 de enero de 2010.

Asociación Mundial de Radios Comunitarias (2009). *Miembros votantes.* Disponible en http://amdb.amarc.org, recuperado el 10 de diciembre de 2009

Berger, P. y Luckmann, T. (2008). *La construcción social de la realidad*: Buenos Aires, Amorrortu.

Calleja A., y Solís, B. (2005). *Con permiso. La radio comunitaria en México*: México, Fundación Friedrich Ebert-México, AMARC, AMEDI.

Carrera, A. (2005). Participación ciudadana y comunicación en la gestión del desarrollo urbano. El caso del programa parcial de desarrollo urbano para el cerro de la Estrella, en la delegación Iztapalapa en la Ciudad de México. Recuperado el 11 de mayo de 2010 en www.bib.uia.mx

Colectivo de investigación, desarrollo y educación entre mujeres. (2009). *Mujeres en frecuencia, proyectos y servicios.* Disponible en www.cidem-ac.org, recuperado el 11 de diciembre de 2009

Comunicación e Información de la Mujer CIMAC (2010). *Trayectoria Institucional.* Recuperado el 13 de marzo de 2010

Comunicación Comunitaria A.C (2009). *Ciudadanía y medios.* Disponible en www.comunicacioncomunitaria.org, recuperado el 21 de diciembre de 2009

Fraser, C. y Restrepo, S. (2001). *Community radio handbook*: París, UNESCO.

Friesen, E. (1999). Exploring the links between structuration theory and participatory action research. En Jacobson & Servaes. *Theoretical Approaches to Participatory Communication*: USA, Handbook Press, Inc. (281-308)

Giddens, A., Turner, J., et. al.(2009). *La teoría social hoy*: España, Alianza Editorial.

Islas, O. y Arribas, A. (2009). La radio por Internet, a la carta. *Revista Etcétera.* Edición 108, 2009.

La palabra del agua. (2010) *Radio Ñomndaa. Objetivos.* Disponible en www.lapalabradelagua.org, recuperado el 15 de enero de 2010.

La Voladora Radio (2010). *Historia.* Disponible en www.lavoladora.net, recuperado el 29 de marzo de 2010

Lozano, J. (1996). *Teoría e Investigación de la Comunicación de Masas*: México, Pearson, Alahambra Mexicana.

México-radio. (2010) *Estaciones de radio en Internet en México.* Disponible en www.mexico-radio.com, recuperado el 7 de marzo de 2010.

Movimiento y Acción Indígena Zapoteca. (2010). *Radio Maíz. Objetivos.* Disponible en www.radioteca.net, recuperado el 20 de marzo de 2010

Radio Guadalupe (2010). *Historia.* Disponible en radioguadalupe.com, recuperado el 10 de marzo de 2010

Radio Jen Pöj (2010). *Historia.* Disponible en www.radiojenpoj.org, recuperado el 7 de marzo de 2010

Radio Sabotaje (2010). *Nosotros.* Disponible en http://sabotaje.blogsome.com, recuperado el 1 de abril de 2010

Radio Teocelo (2010). *Historia. Área de Comunicación.* Disponible en www.radioteocelo.org, recuperado el 15 de marzo de 2010

Ramos, J. (2006). La radio comunitaria en México: seis lecciones aprendidas y algunas claves para el futuro. *Coloquio internacional sobre educación radiofónica y medios comunitarios: participación, sostenibilidad e identidad*: República Dominicana, RNTC-Radio Santa María, Pontificia Universidad Madre y Maestra.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2010). *Radios concesionarias y permisionarias en México.* Disponible en www.sct.gob.mx, recuperado el 3 de marzo de 2010

Sesma, H. La radio en Internet, una alternativa. *Revista Etcétera.* Edición 98, 2008.

---

i Licenciada en Comunicación y Maestra en Letras Iberoamericanas, grados otorgados por la UIA Puebla. Desde 1999 a la fecha trabaja como Profesora Investigadora de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la BUAP. En 2006 publica el libro "Los noticiarios radiofónicos en la Ciudad de Puebla". En 2009 junto a Patricia Durán Bravo coordinó el libro "Visión Interdisciplinaria de la Comunicación", en el cual publicó el capítulo "El discurso informativo en la radio poblana: Hechos, actores y referentes que lo caracterizan".

El Acceso de la sociedad civil a los medios de comunicación como derecho fundamental: La AMEDI y la necesidad de una nueva ley

Rafael G. Hernández García Cano
Universidad Iberoamericana Puebla
Asociación Mexicana de Derecho a la Información

El derecho a la información es un Derecho Fundamental que incluye no sólo el derecho de toda persona a difundir sus ideas y opiniones, también el de investigarlas y recibirlas sin limitación de fronteras y por cualquier medio. En la sociedad actual este derecho, necesariamente se relaciona con la posibilidad de acceso a los medios de comunicación pues éstos constituyen un nuevo espacio público. La sociedad civil requiere acceder a los medios para ser escuchada y vista, para presentar otras lecturas de la realidad que reflejen la pluralidad y que posibiliten su participación en la toma de decisiones que finalmente le afectan. La Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), se asume como organización que promueve este Derecho Fundamental.
Palabras clave: Sociedad civil, derecho a la información, legislación, ciudadanos, democracia, AMEDI.

Situando el problema

En el mundo actual, la información es un bien al cual todo ser humano tiene derecho, un bien imprescindible para la adecuada inserción de las personas en la compleja red de relaciones en que se ha convertido nuestro mundo. Podemos decir que hoy, la información es, más que nunca, un recurso esencial para la creación de valor en los sectores público y privado y en las organizaciones sociales; pues la información es el ingrediente principal para la construcción de conocimiento.

No es gratuito que varios instrumentos internacionales que velan por la protección del derecho a la información como derecho fundamental, están basados en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobado y proclamado el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas el cual establece que la libertad de expresión incluye, no sólo el derecho de toda persona a difundir sus ideas y opiniones, también el de investigarlas y recibirlas sin limitación de fronteras y por cualquier medio. El texto a la letra dice: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión: este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de *difundirlas*, sin limitación de fronteras y *por cualquier medio de expresión*”.

Retomando el trabajo que hace más 30 años realizó junto con varios colaboradores Sean Mc Bride, podemos decir que “los derechos humanos no pueden existir sin la libertad de palabra, de prensa, de información, y de reunión. La transformación de esas libertades en un derecho individual o colectivo

más amplio a comunicar es un principio evolutivo en el proceso de democratización". (Mac Bride, 1980: 449)

Así, el acceso información, es un derecho fundamental pues de ello depende que tomemos mejores decisiones para construir una sociedad más justa y democrática, de ello depende finalmente, la posibilidad de una mejor calidad de vida.

Ahora bien, El derecho de acceso a la información constituye una de las vertientes del derecho a la información. La otra es, la regulación de los medios de comunicación. No olvidemos que el derecho a la información incluye también el derecho a *difundir* información.

El caso de México

La situación de nuestro país con relación al derecho a la información, a pesar de los cambios, siempre loables, continúa siendo una asignatura pendiente. Parece ser que los perversos mecanismos del poder hacen que la posibilidad de empatar reglas acordes a las nuevas realidades sociales, tiendan siempre a anularse. Veamos: En 1977, y como parte de la reforma política que entreabría la puerta a la participación de la oposición en el legislativo, se agregó al artículo sexto constitucional, del 17, la famosa aseveración: "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Es decir, tuvieron que pasar 60 años para que el Estado expresamente garantizara este derecho humano fundamental. Sin embargo, el texto constitucional, no establecía los *cómos* para hacer operativo este mandato, y la construcción jurisprudencial del mismo se fue desarrollando de manera intermitente y no exenta de contradicciones. A guisa de ejemplo podemos señalar cuatro casos en que el juzgador, ha interpretado este derecho:

En el caso Burgoa, resuelto en 1985, se interpretó como garantía social y no individual, como derecho de los partidos políticos cuyo titular eran precisamente estas instituciones. En 1996, en el caso *Aguas Blancas*, fue interpretado como derecho social, cuyo titular era la *sociedad* y se identificó con el *derecho a la verdad*. En el caso Uribe Ahuja, calificado como *parteaguas* y resuelto en 1997; por primera vez fue reconocido –implícitamente- a cualquier individuo como titular, pero no se reconoció como garantía social, y por tanto se agota en una relación individual. Finalmente, en 1999 se resolvió el caso Villaseñor, en donde –explícitamente- se confirma como garantía individual en donde el Estado aparece plenamente como sujeto obligado. (López Ayllón, 2005)

Ciertos avances en el derecho de acceso a la información

Fue hasta el pasado 2007, en que se incluyeron en el texto constitucional, elementos que expresamente señalaban cómo el Estado garantizaría este derecho es decir, otros 30 años después.

Sin embargo, los avances con relación al derecho a la información, desgraciadamente, sólo se han

desarrollado en términos de la información que obra en los poderes públicos, y lo anterior no exento de formas poco aseadas para respetar este precepto. Lo que se va ganado en materia de transparencia, se pierde de pronto con negociaciones partidistas. No olvidemos que el presupuesto 2010 aprobado el año pasado por los diputados establece que en "el ánimo de agilizar la entrega de recursos del Gobierno Federal a las entidades, se suprime como requisito el visto bueno, supervisión o comprobación de las obras para las que fue destinado ese recurso." Es decir los gobiernos de los Estados no tienen que decir en qué se gastan el presupuesto federal, no están obligados a transparentar el uso de estos recursos. Lo más grave, es que lo anterior se dio en tiempos electorales en varios estados de la república incluyendo a Puebla; donde por cierto, tenemos pendientes dos asuntos vinculados: La necesidad de modificar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado -cuya aprobación en 2008 fue una verdadera mascarada-, y hoy ha cobrado relevancia a partir de la reforma a la Constitución del Estado de Puebla, para dotar a la Comisión de Acceso a la Información (CAIP), de autonomía constitucional – decisión que evidentemente fue parte de la campaña electoral del que fuera candidato al gobierno del estado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI); autonomía constitucional que resulta "azadón de palo" pues no se ha modificado la ley de la materia.

¿Y los medios?

Como lo comentamos líneas arriba, la regulación de los medios de comunicación constituye la otra vertiente del derecho a la información, pues el derecho a la información incluye también el derecho a difundir información.

Son numerosos los académicos, estudiosos y periodistas que coinciden en afirmar que la reglamentación sobre el uso de los *mass media* en México tiene grandes lagunas, pues la cuestión tradicionalmente se había mantenido desde la perspectiva tanto de la libertad de prensa como de la libertad expresión y más recientemente del derecho a la información. Sabemos que estos derechos están consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Artículos 6º y 7º).

Sin embargo, a últimas fechas, y con la descomposición de lo que otrora fueran los pactos no escritos al interior de la sociedad civil y sociedad política en el Estado Mexicano; la cuestión de los medios rebasa el ámbito de la manifestación de ideas, de la libertad de expresión y del derecho a la información. Hoy lo que está en juego es ese nuevo *espacio público* que emergió con los medios electrónicos. Espacio público que fácticamente requiere del uso del espacio aéreo mexicano donde se ubica el espectro electromagnético que hace posible el funcionamiento de los medios.

Nos referimos al medio físico en el que se propagan las ondas electromagnéticas, que según el artículo 27° de nuestra constitución y el 1° de la Ley Federal de Radio y Televisión: es dominio de la nación

“inalienable e imprescriptible”. Sin duda una de las razones de más peso para este giro sea la necesidad de una verdadera democratización al interior del propio Estado Mexicano, en donde el uso de los medios de información juega un papel preponderante. Como afirma Beatriz Solís: “Para Hablar de la normatividad de los medios de comunicación es necesario deslindar la naturaleza de su legislación. ¿Se trata de un conjunto de leyes que pueden ubicarse en la esfera del derecho privado o del derecho público? O bien, ¿Debe identificarse con el derecho social? Esta última clasificación parece en principio la más adecuada ya que el manejo de los medios y la difusión masiva de mensajes no pueden considerarse una actividad exclusiva del Estado pero tampoco una actividad en la que los particulares tienen el dominio absoluto… Existe una parte de la legislación sobre los medios que debe claramente constituirse desde la perspectiva del derecho público, en virtud de que se refiere a la organización propia del Estado y a su actividad a través de organismos dotados de poder público. También es cierto que existen una serie de operaciones que se desarrollan bajo los patrones de derecho privado, como compra ventas de tiempos y espacios....los matices anteriores recuerdan que la división entre derecho público y derecho privado no es absoluta, sino que tiene un cierto peso interpretativo que va cambiando conforme se modifican los distintos valores a lo largo de la historia...El solo planteamiento de la existencia de un derecho *social,* relativiza claramente las divisiones entre derecho público y privado. Aparentemente detrás de cada división del derecho hay protagonistas distintos: detrás del derecho público está el Estado; detrás del privado la persona individual; detrás del derecho social los grupos sociales”. (Solís, 1995: 13-14)

Así la cuestión de los medios de comunicación, rebasa el ámbito de lo estrictamente jurídico, que tiene una importancia específica, pero que nos pide introducirnos en aguas menos claras. Es decir, el asunto está emparentado también con lo *social* y por consiguiente con lo *político* pues lo que se está jugando es la posibilidad de la utilización equitativa del recurso *espacio aéreo* como propiedad de la nación.

Un poco de historia

Atendiendo a la historia, como buena constitución con raíces decimonónicas, la mexicana previó la necesidad de darle a la prensa sustento constitucional. Cuando el constituyente de 1917 incluyó tanto la libertad de expresión como la libertad de prensa o imprenta -artículos sexto y séptimo-, sin duda tuvo presente que la prensa -y eso nos lo había enseñado el liberalismo francés- era la concreción de la crítica al poder. La prensa, en el siglo XIX y hasta los primeros años del XX, era el medio a gran escala por excelencia. Sin embargo, con los cambios tecnológicos, y particularmente en países –como el nuestro- donde la lectura cada vez es un hábito muy valorado pero cada vez menos practicado, los medios electrónicos se convirtieron en el espacio privilegiado para la difusión y discusión sobre lo

público. Sin embargo –y esto es lo grave- no han sido ese espacio de crítica necesaria para promover una sociedad más democrática, y lo peor de todo es que después de 93 años, la previsión constitucional para dar paso a esa crítica, sólo continúa considerando a la prensa, escrita y la reglamentación correspondiente a los medios electrónicos -sin duda los más influyentes por su poder de penetración- se encuentra en legislación secundaria, mientras en el Senado -habiendo una plataforma lista desde el día 6 de mayo de 2008- se sigue aplazando el mandato de la Suprema Corte de Justicia para legislar en la materia. Esta, sin duda es una asignatura pendiente. Cualquier intento de reforma a la Constitución en vías de una convivencia más democrática, cualquier reforma del Estado; requiere necesariamente de una Nueva Ley de Medios. Si el nuevo espacio público que éstos han conformado no es democrático, ninguna reforma verdaderamente lo será.

Podemos afirmar, que la llamada Reforma de los Medios se ha convertido en un proceso complejo. Esta Reforma tiene entre sus grandes pendientes, en primer lugar, la reafirmación del papel rector del Estado en materia de comunicación y en particular, una reglamentación clara del derecho a la información.

Hay que recordar que desde 1977, se ha convocado a la sociedad mexicana en numerosas ocasiones, para consultarla sobre este tema. Producto de ello, infinidad de propuestas y demandas ratifican la necesidad de la legislación.

En esta demanda por contar en México con una legislación acorde al siglo XXI, la sociedad civil ha dado la batalla. Quizá, de manera más organizada a partir del año 2001 en que con enorme esfuerzo y paciencia logró, al menos, tener un lugar en la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos.

¿Quién es la sociedad civil?

Václav Havel ha definido a la sociedad civil como “El elemento fundamental y más legítimo de la democracia”, es “un organismo de intrincada estructura, muy frágil, y a veces hasta misterioso, que ha ido desarrollándose no sólo a lo largo de décadas, si no de los siglos” La sociedad civil, está constituida por “…las muchas formas paralelas y mutuamente complementarias en que los ciudadanos participan en la vida pública…” (Havel, 2010)

Parece ser que esto que llamamos sociedad civil, tiene que ver con

La necesidad que tenemos los seres humanos –seres gregarios- de estar con otros seres humanos, en una convivencia justa donde la diversidad no sea obstáculo para los consensos sino invitación al diálogo respetuoso ocupados en idear maneras de intervenir en lo que sucede a nuestro rededor, en aquello que nos afecta, en lo público.

¿Y qué pude ser más público que el derecho a comunicar?

Sociedad civil y acceso a los medios

Las necesidades de "una sociedad democrática en materia de comunicación deben quedar satisfechas mediante la formulación de derechos específicos tales como el derecho a ser informado, el derecho a informar, el derecho a la protección a la vida privada y el derecho a participar en la comunicación pública, que encajan todos ellos en el nuevo derecho a comunicar. En vísperas de lo que cabría calificar de una nueva era en materia de derechos sociales, todas las implicaciones del derecho a comunicar deben ser el objeto de un minucioso análisis" (Mac Bride, 1980: 450).

Y este derecho a comunicar, implica, en este tiempo, considerar que los medios electrónicos son un nuevo espacio público en donde se promueve cultura, se transmiten noticias y se crean acuerdos; de manera activa y por demás influyente. (Trejo, 2009).

El carácter de los medios, "…interviene en la concepción que los ciudadanos construyen acerca del mundo y de sí mismos y, desde luego, en las maneras como ejercen sus atribuciones y derechos. Los medios influyen en la creación de identidades -globales, nacionales, locales-, no de manera exclusiva o determinante, pero sí con tanta fuerza que sería imperdonable no promover en ellos la diversidad existente y, además, deseable en las sociedades contemporáneas".(Trejo, 2009: 135-134)

La AMEDI y la necesidad de una nueva ley

Considerando a la organización social, como base para compartir experiencias y proyectos entre quienes estamos interesados en el desarrollo democrático de las Políticas de Comunicación, la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), se conformó a partir de los consensos de académicos, trabajadores de los medios y ciudadanos en general, convencidos de la perentoria necesidad de impulsar, como uno de sus objetivos centrales, una nueva legislación en materia de radio, televisión y telecomunicaciones.

Lo anterior, cobra relevancia, si consideramos los nuevos intentos legislativos para actualizar la normatividad en la materia, a partir de la iniciativa de *Ley Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales*, presentada el pasado 8 de abril.

Es sabido que una antigua y legítima aspiración de la democracia mexicana, ha sido la reforma de radio, televisión y telecomunicaciones. Diversos intentos que implicaron largos y extenuantes procesos de consultas y negociación -sin lograr los resultados esperados- han sido llevados a cabo. Simultáneamente, en ambas cámaras del Congreso se presentó un proyecto que ahora está detenido en las comisiones legislativas

En dicho proyecto, consideramos, se encuentra incluida la mayoría de las propuestas que con anterioridad nuestra asociación ha presentado a los legisladores. En efecto, el 7 de noviembre de 2007, la AMEDI entrego una propuesta al grupo plural para la reforma de las leyes de radio y televisión y telecomunicaciones del senado de la republica. En el Proyecto de Ley Federal de Telecomunicaciones y contenidos audiovisuales, prácticamente se encuentran todos nuestros reclamos, aunque debo decir que hay una variación con la que no estuvimos de acuerdo. Esta tiene que ver con el órgano regulador. La propuesta de la AMEDI y del frente, originalmente planteaba un órgano constitucionalmente autónomo. Eso implicaba reformar la Constitución General de la Republica, y seguramente no se consideró en previsión de que podría dar pié a que la cámara de diputados, y la mayoría del congreso de los estados se valieran de esto para no aprobarla.

El proyecto en discusión, plantea una perspectiva integral, que amplía los derechos de los usuarios y consumidores y fortalece la competencia, la pluralidad y el derecho a la información. El eje sobre el que gira, es la convicción de que la radio, la televisión y las telecomunicaciones son una actividad de servicio público que utiliza bienes de la nación y necesita ser regulada de forma democrática y transparente por el Estado mexicano.

Sin embargo en nuestra asociación insistimos en que una nueva ley debe plantear un organismo regulador con una composición profesional y plural, que actúe con autonomía, sin conflictos de intereses respecto de las empresas y actividades que tendría la responsabilidad de regular. De la misma forma se necesita que se le dote con las facultades necesarias para el otorgamiento de las concesiones y la regulación de los sectores obligados, tanto en los aspectos técnicos como en los contenidos que se transmitan a través de esos recursos tecnológicos. Es vital que la nueva ley tenga reglas claras que promuevan la competencia; por eso no se pueden dejar de lado los temas de la interconexión, así como la regulación del carácter de dominancia entre los prestadores del servicio tanto en radio y televisión como en telecomunicaciones. De esa manera, de acuerdo con el artículo 28 Constitucional, se evitarían fenómenos de concentración contrarios al interés público, como los que hoy constituyen un verdadero asalto al interés nacional. Por supuesto me refiero a la licitación 21 que la COFETEL entregó a Televisa y Nextel a un precio 28 veces menor que el establecido en el mercado con ello, el erario público dejará de percibir más de 4,890 millones de pesos. Así, nuevamente, de lo que se trata es de plantearnos la necesidad de equidad en el uso de un bien de la nación, de un bien público.

No podemos pretender construir una democracia si la opinión pública se construye a partir de la información difundida por medios que rehúsan la construcción de un marco jurídico en donde ellos también tengan obligaciones. Podríamos hablar aquí, por ejemplo, de la censura cómplice o bien

autoimpuesta por los propios concesionarios, de la información seleccionada, calificada y editada; de la parcialidad en fin de la discrecionalidad en el manejo de la información. Pero también, y este es el asunto que más nos interesa, del casi nulo acceso efectivo de la sociedad civil a los medios de información, para presentar otras lecturas de la realidad como parte de otra perspectiva de nación, acceso de la sociedad civil que exprese sentires y demandas comunitarias y plurales. Por ello resulta de elevada importancia que la sociedad se organice y presente frentes comunes.

La Asociación Mexicana de Derecho a la Información nace como una organización social activa, de carácter permanente que asume la tarea de construir las formas de integración, alianza y enlace entre quienes reflexionan sobre la realidad y quienes la materializan en los hechos, teniendo como sujeto esencial a quienes la viven cotidianamente: los ciudadanos.

El que estemos aquí, no se debe sólo a una feliz coincidencia, sino al consenso en la idea y la voluntad de unir esfuerzos con la intención de que como ciudadanos, empecemos a vivir y promover una cultura en la que cada integrante de la comunidad, considerándola como centro, exijamos el respeto a nuestros derechos fundamentales,

Fuentes:

Camps, Victoria; 1996; *El malestar en la vida pública*; Grijalvo; Barcelona

Ferry, Jean-Marc; "Las transformaciones de la Publicidad política, en Ferry", Jean-Marc y Wolton Dominique; 1992; *El nuevo espacio público;* Gedisa, Barcelona.

Havel, Václav "Sociedad civil", en *Escritos*; Centro Havel, www.centrohavel.org *consultado el 16 de agosto de 2010*

López Ayllón, Sergio; 2005 "Derecho a la información y democracia", en: Solís Leree, Beatriz (Coordinadora); *Retos y perspectivas de la comunicación en el marco de la reforma del estado*; Senado de la República/Fundación Konrad Adenauer/AMEDI; México, D.F

Mac Bride, Sean; *Un solo Mundo. Voces Múltiples. Comunicación e Información en Nuestro Tiempo*; 1980; Fondo de Cultura Económica (FCE) y UNESCO, México, D.F.

Solís Leree, Beatriz; 1995 "El derecho a la Información 20 años después: Crónica de un debate", en Villanueva Ernesto (Coordinador); *Derecho y ética de la información: El largo sendero hacia la democracia en México*; Media Comunicación Colec. Ensayo, México, D.F

Trejo Delarbre, Raúl; 2009 "Nociones generales de derecho comparado"; en Derecho de la información: Fundamentos jurídicos de la comunicación en México; AMEDI/UAM-X/Konrad Adenauer Stiftung; México, D.F

Andrea Estupiñán Villanueva
Hilda Gabriela Hernández Flores
Rosa Elba Domínguez Bolaños

Resumen

El objetivo principal de esta investigación es identificar las principales problemáticas ambientales que se presentan en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la BUAP, para crear estrategias de comunicación y se emprendan acciones a favor del entorno. La preocupación por el medio ambiente ha aumentado, y la participación ciudadana en planes efectivos de acción es prescindible. Con el soporte teórico de la teoría de los cambios de actitud propuesta por Carl Hovland en Castro (2006), conceptos como la educomunicación el desarrollo sustentable, y la comunicación estratégica; se sustenta la propuesta final hacia una responsabilidad social universitaria que impacte a nivel global.

Palabras clave: Comunicación estratégica, medio ambiente, educomunicación, desarrollo sustentable, responsabilidad social.

Introducción

Esta investigación surge por la inquietud de contribuir al cuidado del medio ambiente, por ello tiene como objetivo principal identificar las principales problemáticas ambientales que se presentan en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, para que de esta manera puedan crear estrategias de comunicación y se emprendan acciones a favor del entorno.

En distintas partes del mundo la preocupación por el medio ambiente ha aumentado, ante esto la participación ciudadana es una pieza invaluable, es por ello que se han ido desarrollando planes de acción que dan un trato efectivo a estos temas. López (2008) menciona a la Comisión Mundial de Medio Ambiente y del Desarrollo, formada en 1983 y la Declaración de Río y Programa 21 desde 1992 estas plantearon la necesidad de un desarrollo sostenible, para lo que hace falta la conjunción de conocimiento científico, mejoras tecnológicas, cambio en sistemas de valores y acción-gestión política.

Las campañas sociales han sido empleadas para promover mensajes medioambientales y han planteado serios problemas ecológicos existentes. Así distintas organizaciones han hecho uso de éstas y otras vías para difundir sus proyectos de impacto social. Thompson (1998) afirma que los medios de comunicación difunden símbolos, sentimientos e ideas que competen a una nación, estos medios representan una herramienta muy valiosa para entender la importancia de la cultura ambiental.

La comunicación ambiental es una modalidad de educación que se dirige a una población amplia y no identificada por características individuales, pero sí por intereses y motivaciones generales que se busca aprovechar para solucionar un problema ambiental. (Nieto, 1998). Ante esto es importante considerar que uno de esos grupos es el que integran los jóvenes universitarios.

En la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, desde septiembre de 1998, se creó la Fundación BUAP, A.C. que tiene como órgano de gobierno al Consejo Directivo, mismo que está integrado por un grupo de empresarios y ex alumnos. Dentro de sus programas de apoyo se encuentran los vinculados al aprovechamiento de recursos naturales, la protección del medio ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario de las zonas urbanas y rurales (VIEP, 2007).

El Megaproyecto Universidad y Medio Ambiente parte de la idea de promover el mejor uso de las prácticas ambientales, tomando en consideración las siguientes directrices: educación, ética y comunicación ambiental; áreas verdes, energía, transporte, agua, construcción, residuos, inversiones y adquisiciones; sociedad e institucionalidad universitaria sustentable; salud, higiene y seguridad para desarrollar una política ambiental en la comunidad universitaria (VIEP, 2007).

El objetivo de UMA es desarrollar políticas e implementar actividades prácticas para un buen manejo del medioambiente a todos los niveles, sectores y departamentos de la Universidad. A través de la enseñanza, investigación, información y capacitación pretende concientizar a los universitarios de la responsabilidad con su medio ambiente. Mantener, optimizar e incrementar los espacios verdes de la Universidad en una forma sensitiva y acorde con el medio ambiente, protegiendo la biodiversidad que existe en ellos, preservando los hábitat naturales con los que cuenta; mejorar el paisaje de todo los campus universitarios para que de una manera visual se reitere el compromiso ambiental que la Universidad tiene con el entorno natural (VIEP, 2007).

En el 2008 se aplicaron 650 cuestionarios en toda ciudad universitaria en referencia a gustos y preferencias, hábitos, costumbres y conocimientos de temas ambientales, cuyos resultados servirían de base para la elaboración de una campaña de comunicación social.

Hipótesis

La hipótesis planteada para esta investigación fue que las principales problemáticas ambientales que existen en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la BUAP que se desprenden de los resultados arrojados por el mega proyecto UMA, son la producción de basura, el desperdicio del agua y el mal uso de áreas verdes.

Marco teórico

Carl Hovland y los cambios de actitud

Desde 1954, Carl Hovland establece que los efectos en el cambio de actitud dependen de diversas circunstancias en relación con las fuentes emisoras y su credibilidad, con la naturaleza del mensaje y su capacidad comunicativa, y también con las características del receptor que abarcan, afinidad, oposición

con la fuente, nivel de formación entre otras.

Hovland citado en Castro (2006) propone que para que se exista eficacia en la comunicación ocurren varias etapas, ya que la respuesta o cambio de conducta es un proceso causal que parte de un estímulo, la exposición de un mensaje que es el acto emisor y requiere a su vez suscitar atención, para llegar a ser comprendido, alcanzar a ser aceptado, actuar, ser retenido, permanecer. El modelo destaca que si se pretende que la actitud cambie, hay que cambiar las creencias, y para ello debe haber una correspondencia en la adecuación del estímulo al destinatario, de acuerdo con la posición que éste tenga en cuando a sus ideas, formación y fuente.

Dicho autor también afirmaba que los efectos están determinados por ciertas características de los receptores como la susceptibilidad ante la persuasión, la edad, el nivel educativo, las creencias previas y la autoestima (Castro I., Moreno L.Z. 2006: 56). Tomaba en cuenta cada una de las características de los elementos que conforman el proceso de persuasión, que son los mismos del proceso de comunicación analizando cuatro ejes centrales: el comunicador que transmite, los símbolos transmitidos, los individuos que responden y la respuesta del receptor (A. Lucas, C. García y J.A. Ruiz, 1995).

En el modelo de comunicación y cambio de actitud existen estímulos de comunicación observables, estos a su vez están relacionados con las características del contenido, del comunicador, de los medios y del contexto situacional, de estos se desprenden factores de predisposición, los hay no ligados a la comunicación, ligados al contenido, comunicador, medios y situación; intervienen procesos internos mediadores como los son la atención, la comprensión y la aceptación; llegando a los efectos de comunicación observables: cambio de actitud, de opinión, de percepción, cambio de efecto y de acción. (Gallardo, 1990)

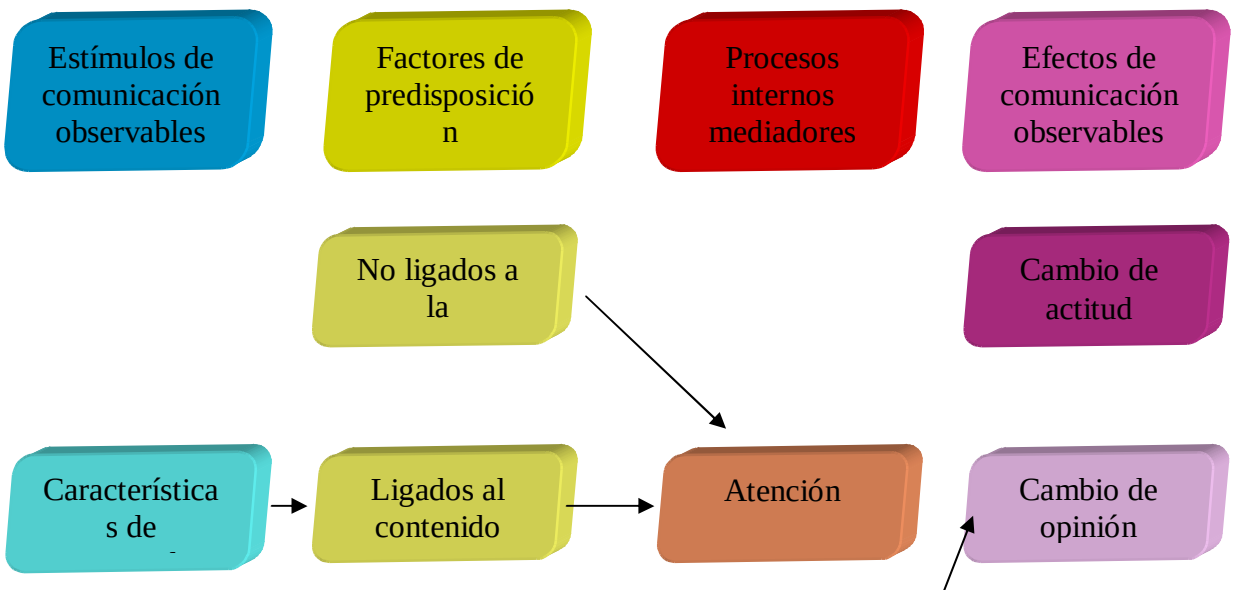


Figura 1. Comunicación y cambio de actitud. Fuente: Elaboración propia, 2009.

Comunicación educativa

La relación entre comunicación y educación ha estado presente desde el surgimiento de la educación pero es hasta la década de 1920 cuando dicha relación se observa de manera separada de la educación misma y se plantea como campo de estudio a la comunicación como un auxiliar de la enseñanza. Esto no significa que no existiera sino que no se había diferenciado (Torres, 1999).

La educomunicación es una alternativa de enseñanza que parte de la utilización de diversos instrumentos de comunicación masiva empleados en la educación para fortalecer el proceso de aprendizaje, acercándose más al objeto de estudio. Ferres (1994) citado por Moreno (2007) afirma que con la incorporación de los medios de comunicación en el proceso de enseñanza y aprendizaje se optimiza la recepción y el análisis crítico de información.

Torres, (1999) comenta que la relevancia del proceso de aprendizaje en el ámbito de la comunicación, tiene como objetivo lograr una modificación en la conducta del receptor. Los medios de comunicación masiva y las nuevas tecnologías, también contribuyen en la educación de las sociedades. La enseñanza parte de la educación, que exige de la comunicación, debido a que sin esta última no se puede generar la primera; entonces la relación entre comunicación y educación es una constante.

Castro (2006) plantea los siguientes términos como parte de los objetivos de la comunicación educativa

ambiental, el primero es el de conciencia, el cuál define como el ayudar a las personas y a los grupos sociales a que adquieran mayor sensibilidad y conciencia del medio ambiente en general y de los problemas conexos; conocimientos: orientar al individuo a adquirir una comprensión básica del medio ambiente en su totalidad, de los problemas conexos y de la presencia y función de la humanidad en él, lo que entraña una responsabilidad crítica.

El segundo es el de actitudes, definido como el adquirir valores sociales y un profundo interés por el medio ambiente que los impulse a participar activamente en su protección y mejoramiento; participación: desarrollar un sentido de responsabilidad y tomar conciencia de la necesidad de prestar atención a los problemas del medio ambiente, para asegurar que se adopten medidas adecuadas el respecto.

Educación para el desarrollo sustentable

La conceptualización de ésta, surge con la finalidad de apoyar los problemas de tipo social, económico y ambiental que impactan al planeta. Este último es el caso que atañe a dicha investigación. Muchos de estos problemas fueron detectados e identificados en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro. De esta forma se ha planteado que los problemas que se han identificado localmente de manera importante, se deben incluir en planes y programa para la educación sostenible. (Mckeown, 2002)

Así, la educación para el desarrollo sostenible parte de la idea de que "Una ciudadanía educada es vital para la implantación de un desarrollo informado y sostenible. De hecho, un plan nacional de sostenibilidad puede mejorarse o limitarse por el nivel de educación que tengan los ciudadanos" (Mckeown, 2002, p.13). De esta forma los países con mayor nivel de analfabetismo y una fuerza laboral poco calificada tienen menos alternativas y posibilidades de desarrollo.

De esta forma se concluye que la educación para el desarrollo sustentable es vital para lograr la sostenibilidad en cualquier ámbito sea éste mundial, nacional o local, es decir, la educación y la sostenibilidad son una mancuerna que difícilmente se puede dejar de considerar en los proyectos de desarrollo de cualquier índole, lo que significa que los programas que se implanten en cada contexto deberán ser significativos a la región, organización o comunidad y deberán considerarse las características culturales a nivel local, que permitan asegurar una mayor posibilidad de éxito de los mismos. (Mckeown, 2002).

Finalmente es importante resaltar que desde el surgimiento de la EDS, se han resaltado primordialmente cuatro ámbitos en los que ésta puede incidir, estos son: "1) mejorar la educación básica, 2) reorientar la educación existente para abordar el desarrollo sostenible, 3) desarrollar el entendimiento y conciencia pública, y 4) ofrecer capacitación" (Mckeown, 2002, p.15).

Dentro de las propuestas relevantes para la Educación sostenible, se ha planteado que los alumnos que se encuentren en el nivel de educación superior son los que mayormente deben ser apoyados por en la universidad para el desarrollo de habilidades que les permitan identificar problemas y proponer soluciones a los mismos, así como tener la capacidad de analizar y visualizar las consecuencias de las soluciones propuestas. Actualmente se cuenta ya con una guía que esta compuesta por 13 preguntas que permiten realizar el análisis de cualquier tipo de problema ambiental, mismas que se puede aplicar a cualquier comunidad o tipo de organización.

1. ¿Cuáles son las principales causas históricas y actuales (por ejemplo, físicas/ bióticas, sociales/ culturales, o económicas) de este problema?
2. ¿Cuál es la escala geográfica, distribución espacial y longevidad del problema?
3. ¿Cuáles son los principales riesgos y consecuencias para el ambiente natural?
4. ¿Cuáles son los principales riesgos y consecuencias para lo sistemas humanos?
5. ¿Qué implicaciones económicas tiene?
6. ¿Cuáles son las principales soluciones que se han propuesto o se están implantando actualmente?
7. ¿Qué obstáculos existen para estas soluciones?
8. ¿Qué valores sociales importantes (por ejemplo, económicos, ecológicos, políticos o estéticos) están implicados o se ven infringidos por estas soluciones?
9. ¿Qué grupo (s) de gente se vería afectado de manera adversa o tendría que cargar con los costos de estas soluciones?
10. ¿Qué estatus político tienen el problema y las soluciones?
11. ¿De qué manera se relaciona esto con otras cuestiones ambientales?

Las dos preguntas siguientes ayudan a la gente a integrar los conocimientos en su vida cotidiana.

12. ¿Qué cambios puede usted realizar en su vida diaria para disminuir el problema en cuestión?
13. Más allá de hacer cambios en su vida diaria, ¿cuál es el siguiente paso que usted podría dar para enfrentar este problema?

Fuente: Rosalyn McKeown y Roger Dendiger (2002)

Comunicación estratégica.

La comunicación estratégica debe ser entendida como un proceso participativo que permitirá trazar una línea de propósitos que determina el cómo se pretende lograr los objetivos. La comunicación

estratégica requiere de una adecuada planificación, entendiendo esta como el proceso por el que una organización, una vez analizado el entorno en el que se desenvuelve y fijados sus objetivos a corto y largo plazo, selecciona las estrategias más adecuadas para lograr esos objetivos y define los proyectos a ejecutar para el desarrollo de esas estrategias (Herrera, 2004).

Fundamentalmente, un plan estratégico de comunicación produce beneficios relacionados con la capacidad de realizar una gestión más eficiente, liberando recursos humanos y materiales, así como promoviendo la participación del receptor, para que éste intervenga de manera directa en el proceso. La planificación estratégica de la comunicación genera fuerzas de cambio que evitan que, por el contrario, las instituciones se dejen llevar por los cambios. Es indudable que existen presiones sobre los servicios públicos, lo que provoca, en muchos casos, que éstos actúen automáticamente sin tener espacios de reflexión (Herrera, 2004).

La comunicación estratégica es una interactividad, una tarea multidisciplinaria que pretende trabajar con una empresa en situación y proyección Una campaña persigue objetivos tácticos, un programa fines estratégicos. La comunicación estratégica comprende los siguientes niveles de acción (Scheinsohn, 2009):

- Nivel Estratégico: su principal problema son los fines (Scheinsohn, 2009).
- Nivel Logístico: hace una aproximación cognoscitiva a la empresa, para orientar la producción y mantenimiento de todos los recursos necesarios para la consecución de los fines estratégicos comunicacionales. La logística asigna y proporciona (Scheinsohn, 2009).
- Nivel Táctico: refiere a todo lo que tiene que ver con el tacto. La táctica es el arte del mejor empleo de los recursos, así como también lo es detectar el momento mas adecuado para su implementación (Scheinsohn, 2009).
- Nivel Técnico: se refiere a todas aquellas maniobras operacionales que desde cada una de las herramientas tácticas, serán llevadas a cabo (Scheinsohn, 2009).

Metodología

El alcance de la investigación es descriptivo pues se desglosaron las variables del problema a tratar, midiendo, evaluando y recolectando datos que forman parte de la estructura del fenómeno a investigar, Danhke propone que los estudios descriptivos son los que tienen como fin especificar las propiedades, las características y los perfiles importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis (Danhke citado en Hernández, et al. 2003).

El diseño fue no experimental transversal pues las variables no se manipularon, se observó al fenómeno

en su entorno natural para que posteriormente ser analizado, además tuvo como propósito describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado y describir comunidades, eventos, fenómenos o contextos (Hernández, Fernández y Baptista. 2003).

El modelo de enfoque de la investigación será el cuantitativo, el cuál utiliza la recolección y el análisis de datos para contestar preguntas de investigación y probar hipótesis establecidas previamente y confía en la medición numérica, el conteo y frecuentemente en el uso de la estadística para establecer con exactitud patrones de comportamiento en una población (Hernández, et al, 2003).

El universo o población de esta investigación considera a los universitarios de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Las características de esta población incluyen a los estudiantes de la FCC-BUAP, que se encuentran en el Campus Complejo Cultural Universitario, que están en el sistema escolarizado y no escolarizado, de todos los cuatrimestres y cuya permanencia en la Facultad sea de 4 o más horas diarias.

La muestra fue probabilística debido al enfoque cuantitativo, donde la población se definió con un número N, el menor número de unidades de la muestra es *n,* con un error estándar menor de .01. En esta investigación de una población de 820 estudiantes de la FCC-BUAP para saber a cuantos alumnos se debía de encuestar se utilizó un error estándar menor de 0.015 al 90 % de confiabilidad. Lo cual arrojó el resultado para esta investigación de una muestra de 276 estudiantes.

Debido a que la investigación fue cuantitativa, se utilizó para la recolección de datos el instrumento denominado como cuestionario, el cuál de acuerdo con Hernández, et al. (2003) consiste en un conjunto de preguntas respecto a una o más variables a medir, formado por instrucciones que indican cómo contestar, en donde el contenido de las preguntas es variado de acuerdo a lo que se quiere investigar, se hace uso de dos tipos de preguntas: cerradas y abiertas.

Las preguntas cerradas constan de categorías de respuesta delimitadas para los sujetos, pueden incluir dos o más alternativas de respuesta. Las preguntas abiertas ofrecen a los sujetos la posibilidad de plasmar sus ideas, dar opiniones y puntos de vista. (Hernández, et al., 2003), en este caso se elaboraron 10 preguntas cerradas y 2 abiertas. La escala Likert, consiste en un conjunto de ítems que se presentan en forma de afirmaciones o juicios, ante los cuales se pide la reacción de los sujetos, eligiendo uno de los cinco puntos de la escala, colocando a cada punto un valor numérico por lo que el sujeto obtiene una puntuación sumando todos los valores (Hernández, et al., 2003), para esta investigación se elaboraron 9 preguntas de este tipo.

Las variables utilizadas para esta investigación fueron dos; la primera denominada “problemas ambientales ecológicos”, que se definió como “hechos persistentes que se encuentran en continuo

aumento, en la mayoría de los casos reversibles, responden a múltiples factores, tienen consecuencias más allá del tiempo y el espacio donde se generan, son parte de otro problema más complejo. Estos problemas se presentan cuando existe un equilibrio entre los seres vivos y el medio en el que se desarrollan". Para ella se utilizó la dimensión "producción de basura", con los indicadores "desperdiciar", "reciclar", "reutilizar", "consumir" y "tirar"; la dimensión "desperdicio de agua" con su indicador "descuidar"; y la dimensión "mal uso de las áreas verdes" con sus indicadores "dañar" y "estropear".

La segunda variable fue "actitud", la cual se define como "la predisposición aprendida para responder de manera consistente ante ciertos objetos o símbolos". Con su dimensión "actitudes a favor del medio ambiente", la cual contó con los indicadores de "participación" y "acción".

Resultados

Con los resultados obtenidos con la aplicación del instrumento de investigación, en un panorama general, se observa que los estudiantes están interesados en los problemas ambientales existentes en la FCC-BUAP y lo más importante, sienten empatía por estos temas, pues reconocen su serenidad y desean participar en actividades orientadas al cuidado del medio ambiente de su Facultad, esto se explica con lo siguiente.

Para la comprobación de la hipótesis "Las principales problemáticas ambientales que existen en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la BUAP que se desprenden del proyecto UMA, son la producción de basura, el desperdicio del agua y el mal uso de áreas verdes", se utilizaron 5 preguntas y 8 aseveraciones, las cuales se referían a la variable problemas ambientales ecológicos, midiendo distintas dimensiones e indicadores. A continuación se ofrece una tabla con los resultados más altos en cada una de las preguntas planteadas.

Variable	Dimensión	Indicador	Ítem	Resultado 1		Resultado 2	
P R O B		Desperdiciar	Eliminación del uso de desechables en la FCC	Totalmente de acuerdo	39%	De acuerdo	29%
			Material que más se	Papel	65%	Plástico	34%

LEMAS AMBIENTALES ECOLÓGICOS	Producción de basura		desperdicia en la FCC				
		Reciclar	Principal causa por la que no se separa la basura como orgánica e inorgánica en la FCC	Falta de anuncios que indiquen la diferencia	60%	Falta de conocimiento sobre el significado	13%
		Reutilizar	Reutilizar hojas de impresión de tareas	Algunas veces sí, otras no	36%	La mayoría de las veces sí	24%
			Reutilizar libretas cuando se inicia curso escolar	Siempre	31%	La mayoría de las veces sí	27%
			Reutilización de bolsas de plástico	Siempre	44%	La mayoría de las veces sí	29%
		Consumir	Tipo de envase que más se utiliza dentro de la FCC	Plástico	79%	Tetra Pack	11%
		Tirar	Principal factor porque se	Falta de botes	31%|	Lejanía de los	23%

			tira la basura fuera de los lugares indicados			contenedores	
	Desperdicio de agua	Descuidar	Principal facto porque no se cuida el agua dentro de la FCC	Mal funcionamiento de las llaves de tomas de agua	67%	Falta de recordatorios	29%
			Si se percata de una fuga de agua en los sanitarios de la FCC, ¿se reporta?	Nunca	22%	La mayoría de las veces no	21%
	Mal uso de las áreas verdes	Dañar	Acostumbrar caminar en las áreas verdes de la FCC	La mayoría de las veces no	33%	Algunas veces sí, otras no	26%
		Estropear	Los universitarios tiran basura en las áreas verdes de la FCC	Algunas veces sí, otras no	38%	Siempre La mayoría de las veces sí La mayoría de las veces no	18%
			Las áreas	En			

			verdes de la FCC son suficientes	desacuerdo	31%	Neutral	29%

Tabla 1. Resultados de la variable “Problemas ambientales ecológicos”. Fuente: Elaboración propia, 2009.

Con los anteriores resultados se observa que es necesario que se realicen acciones para que el desperdicio de papel dentro de la Facultad disminuya, una buena forma de empezar es reutilizarlo. Por su parte aunque se reutilicen las bolsas de plástico, se desperdicia el mismo material al emplear recipientes elaborados con éste. El proceso que lleva a la ejecución de las acciones encaminadas a la reutilización tiene mucho que ver con los principios de la ecología profunda, que retoma López (2008), la cual se basa en la construcción de una base solida en la que esté presente la autoafirmación y responsabilidad hacia un estilo de vida que favorezca el desarrollo sostenible y la no destrucción sostenida.

También esta investigación arrojó que desperdicio de agua es un problema en la FCC-BUAP. Por dos razones, una institucional administrativa como son las fugas en las llaves, y el otro por la falta de interés preocupación y compromiso de los alumnos cuando llega a observar una fuga. Storsberg (2009) sostiene en lo referente al desperdicio de agua, que su utilización es una costumbre, en distinta cantidad y calidad a diario, que el nivel de conciencia sobre su cuidado es muy variable. Quien la posee en demasía, poca la valora no sólo económica sino socialmente. Por el contrario, quien poco la tiene, sabe lo que cuesta llevarla hasta donde se necesita, más allá del precio que paga por ella. Lo obvio es que se vuelve un elemento esencial para la vida.

Es frecuente que los estudiantes lo tiren basura en las áreas verdes, lo cual se relaciona con lo que Steinou (2000) comenta cerca del origen de la grave devastación ecológica que se practica cotidianamente en todas las dimensiones de la vida contemporánea del planeta y del país, no está causado por la presencia de maldad o perversión de los actos de los individuos, sino por la gradual acumulación colectiva de un bajo nivel de conciencia del hombre sobre la relación de respeto y equilibrio que los seres humanos deberían de mantener con la naturaleza.

Para la comprobación de la misma hipótesis se elaboraron otras 6 preguntas y 2 aseveraciones, las cuales se referían a la variable actitud, midiendo la dimensión actitudes a favor del medio ambiente con dos indicadores, participación y acción. En seguida se presenta un cuadro con los resultados más altos obtenidos.

Variable	Dimensión	Indicador	Ítem	Resultado 1		Resultado 2	
			Disposición para				

ACTITUD	Actitudes a favor del medio ambiente	Participación	participar en una campaña para el cuidado del medio ambiente de la FCC	De acuerdo	31 %	Neutral	29%
			Razón para la no participación en una campaña ambiental en la FCC	Falta de tiempo	71 %	Falta de información	18%
		Acción	Principal actividad con la que se afecta el medio ambiente en la FCC	Producción de basura	74 %	Desperdicio de agua	16%
			Tipo de campaña para cuidar el medio ambiente en la FCC	Separación de basura	50 %	Cuidado del agua	25%
			Conocer alguna campaña de cuidado del medio ambiente en la FCC	No	97 %	Sí	3%
			Medio de comunicación más efectivo para la difusión de una campaña ambiental en la FCC	Pendón	38 %	Correo electrónico	29%

			Herramienta de comunicación más efectiva para la difusión de mensajes ambientales en la FCC	Exposición Fotográfica	38 %	Dinámicas en grupo	27%

Tabla 2. Resultados de la variable "Actitud". Fuente: Elaboración propia, 2009.

En el hecho de que los alumnos participen en la campaña, es más preocupante el hecho de que los estudiantes no saben si participarían o no, debido a que están consientes de la gravedad del problema, pero carecen de falta de tiempo para integrarse a una campaña. Para entender esto se hace referencia a los estudios de Carl Hovland sobre el efecto que produce un mensaje con uno o dos sentidos aunados a un comunicador confiable, a partir de esto se desprende que los resultados en el cambio de actitud dependen de distintos acontecimientos en relación al emisor y su credibilidad (Castro I. Moreno L.Z.2006).

Tomando en consideración estos datos se entiende que los estudiantes saben que existen problemas ambientales en la FCC-BUAP y que es necesaria una campaña que fomente la participación. En consecuencia se presenta a la educomunicacion como una alternativa de enseñanza que parte de la utilización de diversos instrumentos de comunicación masiva empleados en la educación para fortalecer el proceso de aprendizaje, acercándose más al objeto de estudio (Ferres, 1994).

Por último, por medio de la pregunta abierta medida con la variable actitud, en la dimensión actitudes a favor del medio ambiente, con el indicador acción los estudiantes manifiestan que estos problemas se evitarían si se fomentara en los individuos una cultura ambiental, pues forman parte de una estructura social, en la que el hombre comparte una serie de símbolos que lo identifican desempeñando un papel significativo, está obligado a ejercer diversas funciones, las cuales están determinadas por criterios relacionados con su comportamiento (Azuara, 1989).

Opinan que es necesario concientizar al alumnado acerca de la importancia del cuidado del medio ambiente, y sobre las repercusiones que traería el no hacerlo, puesto que la escuela es el lugar donde se permanece gran parte del tiempo. Tomando en consideración las ideas de Parsons, retomadas por Mendoza (1999), el individuo es parte de un sistema social conformado por un conjunto de actores individuales que interactúan bajo un medio, motivados a obtener gratificaciones y cuyas acciones se determinan por el sistema de símbolos compartidos.

Conclusiones y Recomendaciones

Con los resultados anteriores se comprueba la hipótesis “las principales problemáticas ambientales ecológicas que existen en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la BUAP que se desprenden del proyecto UMA son, la producción de basura, el desperdicio de agua y el mal uso de áreas verdes.”

De las distintas problemáticas ambientales detectadas en el proyecto Universidad y Medio Ambiente, las que se presentan en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la BUAP, son, la producción de basura, el desperdicio de agua y el mal uso de áreas verdes. Los estudiantes reconocen su importancia y su seriedad, por lo que para cumplir con la segunda parte de este objetivo , acerca de promover estrategias de comunicación a favor del medio ambiente, se sugiere que se realicen actividades que fomenten la participación activa de los miembros de la comunidad educativa, como campañas sociales, que contengan información y que con lleven a la disminución de los mismos, pues se probó que los estudiantes tienen disposición de participar en campañas sociales destinadas a este fin.

Acerca de que tan informados están los universitarios en lo referente a los problemas ambientales presentes en la FCC-BUAP, se ultima que sólo los identifica y no profundizan en éstos, por lo que es indispensable que se tenga información sobre ellos, puesto que es mínima y el desconocer sus efectos repercute en un manejo inadecuado de los recursos. Es fundamental que exista una campaña que promueva la separación de basura, se recomienda que por parte de los directivos se busquen convenios con empresas que hagan un uso adecuado de ésta, pues de nada serviría que una vez separadas se mezclara cuando llegue a los depósitos.

Los estudiantes tienen actitudes a favor del medio ambiente de la facultad de Ciencias de la Comunicación de la BUAP, pues procuran reutilizar distintos materiales, como hojas de papel y bolsas de plástico, tratan no maltratar las áreas verdes y hacen lo posible para cuidar el agua de la FCC-BUAP, sin embargo hay un número significativo de alumnos que admiten que no ejercen estas acciones por lo que se les debe incentivar para que su actitud cambie.

Debido a lo anterior se propone una campaña social con la cual se invite a los estudiantes de la FCC-BUAP a la acción social, donde se promueva el cuidado del medio ambiente, beneficiando a la FCC-BUAP, que sea informativa y que al mismo tiempo incite a los jóvenes universitarios a participar de manera activa. Ésta puede estar respaldada por UMA. Además se recomienda utilizar pendones, pues fue el medio con mayor aceptación de acuerdo a la opinión de los universitarios, seguido por el correo electrónico o las redes sociales.

También informar a los estudiantes y administrativos de la FCC-BUAP acerca de los problemas ambientales presentes en la institución, transmitiendo reportajes, documentales, cápsulas informativas

que se centren en los problemas ambientales que se presentan en la FCC-BUAP y los difundan. El material audiovisual se puede transmitir en los proyectos radiofónicos y televisivos producidos en la FCC-BUAP y que son emitidos por el Circuito Cerrado de la Facultad.

La difusión de mensajes ambientales a los alumnos de la FCC-BUAP, donde los estudiantes pueden tomar fotografías que reflejen la importancia del medio ambiente, así como también los problemas ecológicos que existen en el mundo. A través de una exposición fotográfica considerando el impacto visual que estas pueden tener. Dicha exposición fotográfica puede ser coordinada por los catedráticos especializados en el área.

Es importante concientizar a la comunidad estudiantil acerca de la importancia de cuidar el medio ambiente, por lo que se recomienda organizar eventos donde distintos especialistas expliquen a los estudiantes el deterioro ambiental que se está viviendo, y de qué forma se pueden realizar acciones para disminuir estos efectos. Lo anterior por medio de foros, realizados por la FCC-BUAP y respaldados por la VIEP. Es importante acercar a los miembros de la FCC-BUAP (estudiantes, catedráticos y personal administrativo) al aprendizaje y a la práctica del cuidado del medio ambiente. Por lo que se sugiere que realicen actividades que los incluyan, en las que se trabaje en pro del medio ambiente y al mismo tiempo se oriente sobre su cuidado. Como plantar árboles, recolectar basura, entre otras. Para esto se sugiere formar un grupo de trabajo que incluya tanto a alumnos como a catedráticos que coordinen estas actividades. Dentro de estas actividades se pueden diseñar proyectos de separación de basura, dentro de la FCC-BUAP, las cuales se efectúen mediante dinámicas de grupo, dónde se proponga colocar en los contenedores de basura, insignias que hagan distinción entre los distintos tipos de basura. Por último, el impulsar a la reutilización de papel, debido a que éste es el material que más se desperdicia en la FCC-BUAP. Para la realización de dicho objetivo es óptimo que los docentes especifiquen que las tareas universitarias se pueden entregar con hojas recicladas de esta forma los estudiantes lo harán de manera frecuente. Será de utilidad que los administrativos proporcionen al área de cómputo este tipo de hojas para impresión. Pues esto contribuiría a reducir el consumo de este material.

El diseñar estrategias, campañas de sensibilización, metodológicas con enfoque ambientalista dirigidas a los universitarios resulta hoy un parteaguas educativo. Cada día es más importante sensibilizar a los universitarios con su entorno y hacerlos más responsables de él. Así, los estudiantes de la licenciatura de Comunicación de la BUAP, son una necesidad en nuestro contexto que se debe cubrir lo más pronto posible, para que de esta manera se dé pauta a proyectos que se extiendan a toda la comunidad universitaria, de esta institución educativa y de otras, pues es claro que la investigación muestra que se

tiene disponibilidad para ejercer dichas acciones.

Bibliografía

López, F. (2008). *Tendencias actuales en el estudio de problemas ambientales*. Recuperado el 14 de noviembre de 2009 de http://www.encuentros.uma.es/encuentros100/ambiental.htm

Castro I., Moreno L. Z. (2006). *El modelo comunicativo: Teóricos y teorías relevantes.* México: Universidad Latina de América.

Torres Lima, J. H. (1999). *Caracterización de la comunicación educativa.* Recuperado el 13 de abril de 2009 de: http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n13/carac13.html

Moreno, L. (2007). *"La Comunicación en la Educación Formal"* Recuperado el 13 de abril de 2009 de http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n37/lmoreno.html

Herrera Martínez, Gabriela, ¿Vale la pena invertir en comunicación organizacional?. Ed. Mico Panoch, Argentina 2004

Scheinsohn, F. (2009). *Comunicación estratégica*. Recuperado el 30 de octubre de 2009 de: http://www.rrppnet.com.ar/scheinsohn-comunicacionestrategica.htm

Hernández, Roberto; Fernández Carlos; Pilar Baptista. (2003). *Metodología de la investigación* (3ra ed.). México: Mc Graw Hill Interamericana Editores.

Castro G., Cebey A., Iglesias G. (2006). *La educación ambiental; una vía para mejorar la calidad del egresado de estudios socioculturales*. Recuperado el 15 de agosto de 2009 de http://ecoloquia.com/index

Hovland, Carl Iver. (1954). Effects of the Mass Media of Communication.

VIEP. (2007). Megaproyectos. Universidad y medio ambiente. BUAP, Puebla, México.

Cambio de cultura y aprovechamiento de residuos de manejo especial (reciclables) como fuentes de trabajo sustentable para el tercer sector

Ma. de Jesús Rocha y Barriguete

Resumen: Cadbury Adams México S. de R.L. de C.V, es una empresa Socialmente Responsable que cuenta con valores y políticas que externan el respeto al medio ambiente y la comunidad, ocupándose también del desarrollo sustentable con minimización de impactos ambientales, con el aprovechamiento

de los residuos generados promoviendo su reducción y reciclaje productivamente para el beneficio del tercer sector. También desarrolla en su personal la responsabilidad social, con instructores certificados, que capacitan a los para la segregación adecuada y clasificada de los residuos no peligrosos, compartiendo su aprendizaje con el entorno, extendiendo así la red de mensajes y cambios de cultura. Así, con un cambio de cultura generado al interior de una organización, se puede cuidar al medio ambiente y apoyar a un tercer sector con una filosofía de ganar en los diferentes enfoques de calidad de vida al ser autosuficientes y sustentables.

Palabras clave: Responsabilidad social, tercer sector, rehúso, prevención, medio ambiente.

Antecedentes

Cadbury Adams México fue fundada en la Ciudad de México en 1927, originalmente con el nombre de Chicles Adams; con las marcas tradicionales como *Chiclets* sabor menta, hierbabuena, canela, violeta y *tutti-frutti*. Evolucionando con la tecnología aparecen sus comerciales en la televisión por primera vez en 1947, continuando su progreso logra un crecimiento con instalaciones productivas en la ciudad de México con productos como dulces *Certs, Motitas, Tipo Americano,* entre otros, y así por expansión inicia sus operaciones en Puebla el 16 de Abril de 1975, empleando personal de la localidad para la elaboración de dulces y gomas de mascar, años más tarde por motivos del temblor en 1985, se cierran las instalaciones en la Ciudad de México y se consolidan en la ciudad de Puebla, con más de 50 presentaciones diferentes de productos como caramelos suaves *Crack Ups*, caramelos duros *Halls*, gomas de mascar recubiertas marca *Max Air* , gomas sin recubrir *Trident slab*, marcas con azúcar como *Clorets, Clarks,* y sin azúcar como *Trident Splash*, entre otras.

Planteamiento del problema

Cadbury Adams soporta sus operaciones con un plan estratégico considerando el ejemplo de un Partenón con base de valores en la honestidad, respeto, justicia, tolerancia y orientación al servicio, con tres columnas, donde la primera columna es cultura desde la Dirección Corporativa y con toda la cultura Organizacional, la segunda columna se trata del negocio donde soporta la planeación con fabricación fluida y un gerenciamiento de calidad total y la *tercera columna es su gente* con el desarrollo Humano a través de la capacitación; la estructura del Partenón tiene como techo de esta construcción los conceptos de: costo total, colegas satisfechos, valor agregado y la satisfacción del consumidor obteniendo como resultado una cúpula de manufactura de clase mundial, manteniendo siempre la misión de: trabajar juntos para proveer productos que la gente ame, con una visión de ser una cadena de suministro de clase mundial y ser la mejor alternativa de suministro en términos de calidad, flexibilidad con costos y

servicios justos.

Retomando la tercera columna de la construcción, relacionada con **la gente**. Se contemplan siempre los valores como son:

a).- **Desempeño:** Sentir pasión por ganar, competir arduamente pero de manera justa, ser trabajadores ambiciosos y aprovecharse de sus capacidades, estar listos para asumir riesgos y actuar con rapidez.

b).- **Calidad:** La calidad y la seguridad son parte esencial de todas las actividades, sus productos, **su gente**, sus alianzas y su desempeño.

c).- **Respeto:** Genuinamente estar interesados por su negocio y sus colegas. Escuchar, comprender y responder. Ser amistosos, abiertos y cálidos. Estar abiertos a las ideas nuevas, culturas y costumbres diversas.

d).- **Integridad:** Esforzarse por hacer lo correcto. Su negocio se caracteriza por la actitud honesta, abierta y directa. El fundamentarse en principios claros y cumplir con lo que se dice.

e).- **Responsabilidad:** Ser responsables del **impacto social**, económico y **ambiental.** Para mejorar de esta forma el negocio, los socios y las comunidades para el futuro.

En forma adicional Cadbury se administra a través de un sistema integral de Calidad, Seguridad Industrial, Salud Ocupacional y Medio Ambiente, el cual tiene una política como se detalla:

Satisfacer las expectativas de los clientes, enfocados al crecimiento rentable del negocio y basados en un liderazgo por valores y de alto desempeño, estar comprometidos con: proporcionar un lugar seguro de trabajo, la seguridad alimentaria, *cuidado del medio ambiente y la comunidad***,** todo ésto a través de un sistema integral de mejora continua de los procesos, para cumplir consistentemente con todas las regulaciones, objetivos y metas.

Cadbury Adams México S. de R.L. de C.V, es una empresa Socialmente Responsable que cuenta con valores y políticas que externan el respeto al medio ambiente y la preocupación por la comunidad, así como también se preocupa y ocupa el desarrollo sustentable con minimización de impactos ambientales, como es el aprovechamiento de los residuos generados en la manufactura de los diferentes productos, promoviendo su reducción, el reúso y su reciclaje en forma productiva para el beneficio del tercer sector.

Metodología de la investigación

Para el logro del aprovechamiento de los residuos se ha trabajado en forma más intensa en la capacitación con la gente en la planta durante los últimos 5 años, para el cambio de actitud, en el cuidado del agua, cambio climático y en la segregación adecuada de los residuos, así como en explicar que estos últimos tienen un valor y se pueden vender, que los ingresos que se obtienen de los mismos, sirven para el apoyo del tercer sector, con este fin se han preparado pláticas y dinámicas que sirven de

reflexión a todos los empleados, trabajadores, y personal contratistas de la planta. Para estas pláticas de concientización–capacitación y dinámicas se cuenta con instructores que son operadores voluntarios de las líneas de producción los cuales fueron entrenados de acuerdo al Programa Certificado de acuerdo a la NTCL COASO 228.01 nivel 3, Difusión de Empresa de Agua y Saneamiento y Promoción de la Cultura del Agua. Con clave de acreditación 0598-019, Número de Certificación A-096391 del Gobierno del Estado de Puebla a través del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado (SOAPAP).

Cadbury Adams se involucra en la dinámica social, con el conocimiento sobre la responsabilidad social, no sólo del sector productivo sino de la comunidad a través de la Fundación Comunitaria Puebla, apoyando a orfanatos, asilos y comunidad en general. Además, desarrolla a su personal con responsabilidad social preparando instructores certificados que apoyan en el cambio de cultura para las familias de los trabajadores, impartiendo pláticas y dinámicas a las visitas escolares, cursos de verano con los hijos de trabajadores, así como aprovechando los días especiales como el día del medio ambiente, invitando ese día a las familias de los trabajadores y empleados en general, donde su participación es motivando a la reflexión en forma amena y divertida con dinámicas de integración, trabajo en equipo y cambio de hábitos, para minimizar los impactos ambientales por las actividades diarias que se realizan, como en la segregación adecuada y clasificada de los residuos no peligrosos.

Es importante mencionar que éstas dinámicas son del agrado de los participantes, por lo que la dinámica y el aprendizaje lo llevan a sus casas y amistades, transmitiendo la reflexión, extendiendo en esta forma la red de los mensajes y cambios de cultura, que es una responsabilidad social.

Cadbury Adams cumple con los requerimientos de la ley y su reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, así como la Ley Local del Estado de Puebla para el Plan de Manejo de Residuos no Peligrosos de Manejo Especial que corresponde a los residuos de reúso y reciclables; se tramita cada año un registro que es proporcionado por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales de carácter Estatal, con la obligación de emitir cada cuatro meses reportes con los volúmenes y costos de los residuos de manejo especial que se venden.

Para la selección de los compradores de los residuos de manejo especial, se les solicita que entreguen una copia de los documentos oficiales como su registro federal de causantes, domicilio fiscal declarado, permisos de SCT de sus transportes, copia de su licencia de conducción vehicular, permisos del H. Ayuntamiento; si cuentan con bodegas y/o almacén, que las instalaciones cuenten con los permisos de ley. Se les realiza una visita en su domicilio para verificar la veracidad de la información, así también si existe algún aspirante a ser comprador de los residuos y si no sabe cómo realizar los trámites de ley, se

le orienta y se da un tiempo razonable para que este al corriente en el cumplimiento de los requisitos legales.

Cada uno de los compradores oficiales de los residuos de manejo especial, también cuentan con un registro proporcionado por La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de carácter estatal, donde el comprador proporciona a esta secretaría su plan integral del manejo de los residuos no peligrosos que adquiere e indica el destino final de los mismos, entregando su reporte cada cuatro meses de los volúmenes y costos que manejan. El registro se debe renovar cada año.

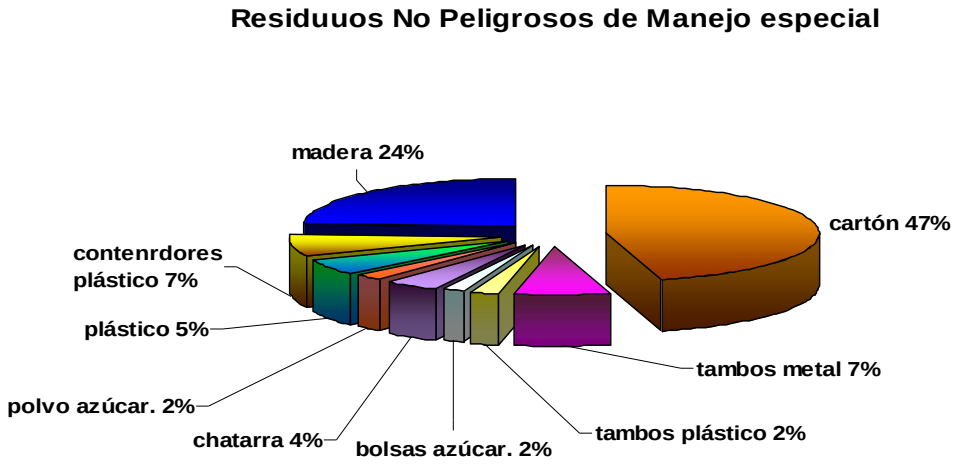
Resultados y análisis

T-1 Generación de residuos no peligrosos de manejo especial -reciclables

#	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Año	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Toneladas	**107**	**339**	**202**	**502**	**742**	**1039**	**1121**	**1219**	**1089**	**1125**	**1296**	**1700**

Como se aprecia en la tabla T-1, la generación de residuos de manejo especial se ha incrementado y es un reflejo del cambio de la cultura del personal ya que la segregación ha mejorado, desde el año de 1999 con 107 toneladas recicladas comparado con el año de 2009 con 1296 toneladas recicladas con aprovechamiento de los mismos, por ejemplo el cartón se separa y no es contaminado con grasa de los equipos y/o polvos de los procesos, con estas mejoras los recicladores de cartón se lo pueden llevar e introducir en sus procesos, con la confianza de que estos materiales residuales no contaminarán sus procesos de recuperación y se optimiza el reciclaje.

Es importante mencionar que dentro de los residuos de manejo especial se encuentra el agua residual de servicios y procesos que esta agua es tratada donde Cadbury Adams cuenta con una planta de tratamiento de agua residual que cumple con los títulos de concesión de CONAGUA para descargar el agua residual tratada para el uso de riego, así también se cumple con la Norma Oficial Mexicana NOM 003 de SEMARNAT 1997, que establece los límites máximos permisibles de contaminantes para las aguas residuales tratadas que se reúsen en servicios al público, con estos soportes de cumplimiento Cadbury dona agua residual tratada para el riego de parques y jardines del Municipio coordinados con el H. Ayuntamiento de Puebla en un volumen anual de 66,819,000.000 lts de agua residual tratada. Participando de esta forma con responsabilidad social.



T-2 relación concentrada de notas de venta de unidades correspondientes a los meses de enero a abril 2010

U.M.	Descripción	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Total
KGS	Bolsa de papel	7700	10820	9660	7880	36060
PZA	Bidones chicos	760	901	808	627	3096
PZA	Bidones grandes	75	70	62	60	267
PZA	Cajas de cartón *aluprint*	3172	5647	9266	8459	26544
PZA	Cartón *caple*	11740	12000	6310	7660	37710
KGS	Cartón de desperdicio	49420	75760	65880	51360	242420
KGS	Chatarra	16018.5	7980	5980	4920	34899
PZA	Costales de primera	22300	38000	36004	21900	118204
PZA	Costales de segunda	10300	13900	15400	10200	49800

PZA	Cubetas de plástico	66	100	110	73	349
PZA	Cuñetes chicos	64	101	259	15	439
KGS	Leña	67390	61180	38200	35780	202550
PZA	Plástico duro	1160	2510	2140	1460	7270
KGS	Polietileno	6240	7870	8970	9400	32480
PZA	Supersacos	93	99	139	2765	3096
PZA	Tambos de lámina, 200 - 50 lts golpeados	13	32	20	25	90
PZA	Tambos de lamina de 100 lts	9				9
PZA	Tambos de lámina de 200 lts	673	883	722	636	2914
PZA	Tambos de lámina de 50 lts	23	47	16	8	94
PZA	Tambos de lámina de 25 lts					0
PZA	Tambos de plástico de 200 lts	241	350	323	318	1232
PZA	Tambos de plástico de 100 lts				1	
PZA	Tambos de plástico de 25 lts	57	49	56	39	201
PZA	Tambos galvanizados de 200 lts		1	4		
PZA	Tambos galvanizados de 50 lts	4				4
PZA	Impresora	2				2
PZA	Computadoras	2	1			3

En la tabla T-2, se aprecia los diferentes tipos de residuos que están a la venta, y los volúmenes que se manejan de los mismos pueden variar de acuerdo a los planes de producción, o bien a movimiento de equipos o procesos en el interior de la planta.

T-3 relación concentrada de notas de venta en costos correspondientes a los meses de enero a abril 2010

Descripción	P.unit.	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Total
Bolsa de papel	$ 0.3	2,310.0	3,246.0	2,898.0	2,364.0	10,818.0
Bidones chicos	$ 7.5	5,700.0	6,757.5	6,060.0	4,702.5	23,220.0
Bidones grandes	$ 17.5	1,312.0	1,295.0	1,015.0	1,050.0	4,672.0
Cajas de cartón *aluprint*	$ 2.0	6,344.0	11,294.0	18,532.0	16,918.0	53,088.0
Cartón *caple*	$ 0.5	5,283.0	5,400.0	2,839.5	3,447.0	16,969.5

Cartón de desperdicio	$	0.6	29,652.0	45,456.0	39,528.0	30,816.0	145,452.0
Chatarra	$	2.2	35,240.7	17,556.0	13,156.0	10,824.0	76,776.7
Costales de primera	$	1.0	22,300.0	38,000.0	36,004.0	21,900.0	118,204.0
Costales de segunda	$	0.7	7,210.0	9,730.0	10,780.0	7,140.0	34,860.0
Cubetas de plástico	$	5.5	363.0	550.0	605.0	401.5	1,919.5
Cuñetes chicos	$	5.0	330.0	515.0	1,295.0	75.0	2,215.0
Leña	$	0.75	50,542.5	45,866.1	28,650.0	26,835.0	151,893.6
Plástico duro	$	1.3	1,508.0	3,263.0	2,782.0	1,898.0	9,451.0
Polietileno	$	1.4	8,736.0	11,018.0	12,558.0	13,160.0	45,472.0
Supersacos	$	5.0	470.0	515.0	695.0	13,825.0	15,505.0
Tambos de lámina, 200 golpeados	$	22.5	292.5	720.0	434.0	562.5	2,009.0
Tambos de lámina de 100 lts	$	40.0	360.0	787.0			1,147.0
Tambos de lámina de 200 lts	$	85.0	57,205.0	75,055.0	61,370.0	54,060.0	247,690.0
Tambos de lámina de 50 lts	$	30.0	690.0	1,410.0	480.0	240.0	2,820.0
Tambos de plástico de 25 lts	$	17.5	1,747.0	822.5	980.0	682.5	4,232.0
Tambos de plástico de 200 lts	$	100.0	24,100.0	35,000.0	32,300.0	31,800.0	123,200.0
Tambos de plástico de 100 lts	$	50.0				50.0	50.0
Tambos galvanizados de 200 lts	$	100.0		100.0	400.0		500.0
Tambos galvanizados de 50 lts	$	20.0	80.0				80.0
Impresora	$	820.0	1,640.0				1,640.0
Computadoras	$	978.7	978.7				978.7
Scaner HP	$	351.6	351.6				

Total sin considerar el IVA	$ 2,314.9	264,394.4	314,356.1	273,361.5	242,751.0	1,094,863.0

En la tabla T-3, se aprecian los diferentes costos de los residuos que están a la venta, y los costos totales que pueden ser entre $200,000.00 a $300,000.00 por mes y que se manejan con variación de acuerdo a los planes de producción, o bien a movimiento de equipos o procesos en el interior de la planta, o al costo de los mismos en el mercado.

Los volúmenes de los residuos de manejo especial generados en forma mensual son en promedio 141,500.00 Kg. por mes, de los cuales solo se mencionaran algunos y su aprovechamiento por el tercer sector:

- Cartón-papel en sus diferentes presentaciones y se generan aproximadamente de 70,000 Kg. a 90,000.00 kg. por mes, los cuales son reciclados y cada tonelada reciclada equivale a salvar 17 árboles representando en promedio de 1190 a 1530 árboles por mes. La Empresa Reciclados Pineda Moctezuma se encarga de la recolección, transporte y entrega a la fábrica de papel “La Poblana”.
- De la madera se generan pequeñas tablas de tarimas aproximadamente de 10 cm. de ancho por 1.10 mt de largo, tablones de embalajes de equipos, etc., éstos residuos son recolectados transportados y transformados en muebles y tarimas para la venta y de reúso por el comprador “Desperdicios Industriales García”. El costo por kilogramo de leña es de $0.75 centavos por kilo, venta promedio es de 25,000.00 a 60,000 Kg. por mes, el personal del tercer sector transforma la madera en muebles rústicos, o en plataformas y leña, adquiriendo la materia prima a un costo bajo, con una ganancia aceptable que les permite obtener los recursos para vivir.
- En la empresa de Cadbury Adams se cuenta con un grupo de personas trabajadoras de las áreas de producción, que en forma altruista dan su tiempo libre, en forma especial apoyan a la comunidad, con recaudación de ingresos por medio de la segregación adecuada de latas de refresco, envases de pet, alambrón, cables eléctricos, los cuales son vendidos estos residuos reciclables en forma directa y el dinero obtenido se emplea para ayuda a la comunidad en forma general e inmediata.
- Generación de barredura polvo de azúcar con 5000 kg por mes y jarabes con azúcares remanentes de los procesos de 3000 kg por mes, éstos residuos se envasan, transportan y venden a “Linda Miel” que son apicultores de los municipios perimetrales de Atlixco, donde el residuo de azúcar se disuelve en el jarabe y sirve para alimento de cajas con abejas en las épocas de calor que es cuando inician su temporada productiva y en forma inicial se les coloca el alimento cerca de las cajas de abejas para que los insectos no se retiren demasiado de sus nidos y marquen el inicio del panal,

después las cajas son trasladadas al campo con flor para continuar con su producción normal de miel natural de abejas, la venta de éste tipo de residuos es de $2.00 Kilogramo, con ésta forma de trabajar se ven favorecidos más de 20 ejidatarios que son personas sin recursos y se apoya de esta forma al tercer sector.

- Se tiene la venta de chatarra de 7000 a 9000 kg por mes son de materiales ferrosos que son equipos obsoletos destruidos, metales sobrantes o de cambio de las refacciones y el costo es de $2.20 el kilogramo, el comprador Reciclados Pineda Moctezuma se encarga del corte o destrucción de los equipos en el sitio, segrega, clasifica, carga las unidades, pesa, transporta y lleva al destino final de fundición.
- Los contenedores plásticos, como tambos, cubetas, bidones, así como los contenedores metálicos de tambos etc. que pueden ser reutilizados para usos diversos y/o almacenamiento de agua en las zonas rurales donde viven personas del tercer sector, o también sirven en parques para depósitos de basura como es el parque del Bicentenario antes parque Metropolitano.

Próximos pasos

Se encuentra en el proceso de revisión el proyecto de bolsas vacías de azúcar donde el volumen de generación es de 30,000 a 40,000 bolsas por mes, el costo por unidad es de $1.00. el proyecto pertenece a un sistema complejo pero con la participación de los diferentes sectores, se pretende diseñar una bolsa para la colocación de productos diversos de venta de las tiendas comerciales con resistencia al peso de 20 kilogramos, y su rehúso es superior a 20 veces, el diseño de la bolsa será realizado a través de un concurso y se invitará a las diferentes universidades, al ganador se le otorgará un premio y la bolsa se elaborará en volúmenes que pueden llegar hasta 80,000 bolsas por mes cuya producción será con apoyo de la Fundación Comunitaria Puebla empleando a personas con capacidades diferentes, teniendo así su propio ingreso las personas especiales del tercer sector. La venta de las bolsas será con el apoyo de las áreas comerciales, y podrán ser ofertados para centros comerciales como Walt Mar o centros comerciales mayoristas similares, promocionando los productos de Cadbury, este proyecto será sustentable y parte de los ingresos servirán para apoyar a otros proyectos sustentables similares.

A continuación, se detalla la forma de planeación del proyecto que consta de cuatro etapas básicas:

Proyecto: "Bolsas verdes"

Objetivo general: Tener un proyecto con desarrollo sustentable, que permita a las personas del tercer sector (capacidades diferentes) de las Comunidades cercanas a las operaciones de KRAFT, mejorar su calidad de vida, con la participación de instituciones y organizaciones, cuidando el medio ambiente para reducir los impactos ambientales en el manejo de materiales reciclables como son los costales

vacios de azúcar y ser un ejemplo aplicable para otros proyectos similares.

Etapa: 1 concurso para el diseño de bolsas verdes

a.- Participantes:

- Participaran las universidades: Tecnológico de Monterrey, UDLAP, Universidad Iberoamericana, UPAEP, Instituto Tecnológico de Puebla, UTP y BUAP. Podrá ser otra universidad debidamente acreditada por la SEP.
- Podrán participar los alumnos que estén cursando las carreras de: Diseño gráfico, Mercadotecnia, Administración, Ingeniería Industrial y que se encuentren cursando los 2 últimos semestres de su carrera.
- Cada participante podrá inscribir sólo un diseño, de manera individual o colectiva
- Por cada universidad podrán registrarse 2 proyectos.
- Debe ser considerado el diseño, la manufactura y el número de personal requerido, así como la maquinaria y equipo, y su *lay out* (plano de distribución). Considerando el tipo de personal con capacidades diferentes.

b.- Inscripciones:

- Fecha de inicio y cierre.
- Iniciarán a partir de la publicación de la convocatoria.
- Los participantes deberán llenar una ficha de inscripción que se les enviara junto con la convocatoria y deberán enviarla con todos los datos solicitados al correo electrónico karina.romero@cadbury.com.
- La inscripción se cerrara el día xx del mes xx de 2010 a las xx:xx hrs. No habrá prórroga.

c.- Convocatoria:

Dicha convocatoria se mandará por *e-mail* y además se les entregará 3 pósters por cada universidad. (Presentación *PowerPoint*)

d.- Jueces:

Los jueces podrán ser de las diferentes disciplinas:

- Un directivo de Kraft Food.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de carácter Estatal. (SMRN) Lic. Castillo Montemayor.
- Gerente de Recursos Humanos Kraft Food.
- Gerente de Calidad Medio Ambiente y Seguridad Industria y Salud Ocupacional (QEHS).

- Gerente de Mercadotecnia de Kraft Food.
- Fundación Comunitaria Puebla.
- Especialista en Ing. Industrial, Ing. Ambiental, Mercadotecnia, diseño gráfico, otros.

e.- Perfil de jueces:

- El jurado calificador estará integrado por especialistas en programas de desarrollo sustentable, Ing, Industrial, Ing. Ambienta, diseño gráfico.
- El fallo del jurado será inapelable y toda situación no prevista en esta convocatoria será resuelta por el Comité Organizador.
- Los aspectos a calificar serán los siguientes: creatividad, diseño e innovación, costo, productividad, materiales a emplear, maquinaria, equipo, mercadotecnia, presentación y número de personal requerido. Considerar volumen productivo de de 30,000. a 80,000 bolsas por mes**.**

f.- Concurso:

- Los participantes deberán colocar una exposición con sus proyectos en la sala de juntas CLG en Cadbury el día xx-del xx de 2010 **a las 9 am,** donde se exhibirán todos los proyectos inscritos para que se realice el concurso y los jueces puedan llevar a cabo el dictamen.

g.- Premiación:

- El concurso en sus fases eliminatoria y final, así como la premiación, se llevará a cabo el día xx del xx de 2010 en el evento de "Bolsas Verdes".
- Se seleccionará al primer lugar de acuerdo al criterio y valoración que emita el *jurado* calificador, el cual obtendrá los siguientes premios:

  1er. Lugar:

  - Un día VIP en las instalaciones de KRAFT (Puebla) y Kraft (Victoria y Ecatepec).
  - Diploma de participación.
  - Un viaje a Instalaciones Kraft fuera de México.
  - Un estimulo económico de monedero electrónico.

h.- Diseño del producto:

  - Características de la bolsa: atractiva, y de fácil fabricación.
  - Por cada costal deberán producirse 2 bolsas
  - El diseño de la bolsa se deberá representar la esencia de la empresa Kraft Foods – ex Cadbury Adams.

- Añadir en el diseño el nombre de la empresa (Kfraft Foods), marcas de la misma y el símbolo de reciclaje. Y apoyo a la Comunidad con capacidades diferentes.
- Los materiales a utilizarse. En caso de que se realicen decorados, éstos deberán ejecutarse con materiales reciclables, con técnicas tradicionales.
- No sobre pasar el costo de fabricación de $3 pesos por cada bolsa.
- Las bolsas que no cumplan con lo establecido en las presentes bases, se descalificarán automáticamente, y será responsabilidad del participante.

i.- Logistica del Evento de premiación:

- Lugar: sala de Juntas CLG en Cadbury Adams.
- Fecha: día xx del xx del 2010.
- Invitados: participantes (universidades), jueces y colegas.
- Equipo: sillas, mesas, manteles.
- Presupuesto.

Etapa 2: Fundación Comunitaria Puebla (licitación de empresas que empleen personal con capacidades diferentes).

Fundación Comunitaria Puebla es una agrupación intermediario que sirve de enlace y de apoyo entre empresas y comunidades con necesidades, funciona con el soporte continuo en proyectos en base al Desarrollo Sustentable en la Comunidad de grupos vulnerables, ésta fundación está debidamente acreditada y cubre los aspectos regulatorios como asociación.

La Misión de la Fundación Comunitaria Puebla es promover la cultura filantrópica y compromiso ciudadano, garantizando la transparencia del proceso de captación de recursos permanentes y su canalización profesional, impactando así al desarrollo de la comunidad del Estado de Puebla.

La Visión de la Fundación Comunitaria Puebla es ser reconocidos como medio confiable contribuyendo a la solución de los problemas y necesidades de la comunidad de Puebla, canalizando recursos humanos, técnicos y económicos. Así como, conjuntar esfuerzos de los diferentes sectores de la sociedad logrando un mayor grado de cultura de la cultura de la filantropía en el Estado de Puebla.

La Fundación cuenta con líneas estratégicas donde 1° es difundir las acciones exitosas; 2° acrecentar la conciencia filantrópica; 3° fortalecer y ampliar redes y/o alianzas con el sector, empresarial, gobierno y OSC´s; 4° contribuir a la profesionalización y fortalecimiento de los fondos y OSC´s; 5° rediseñar y fortalecer a la Fundación Comunitaria Puebla IBP, y teniendo como eje central el *Ser punto de unión y catalizador de filántropos y proyectos sustentables.*

La fundación trabaja y/o gestiona fondos dirigidos a diferentes causas como es: La salud, Educación;

Medio Ambiente y Desarrollo Comunitario.

Por lo expuesto, Cadbury Adams trabajando con la Fundación Comunitaria Puebla, le pedirá que apoye en el proyecto de bolsas verdes, partiendo del proyecto ganador de la etapa 1 del Concurso del diseño siguiendo la etapa 2 con la realización de la licitación de Empresas que empleen personal con capacidades diferentes para la manufactura de las bolsas verdes como se detalla:

a.- Presentación y Revisión del proyecto ganador del diseño de las bolsas verdes ecológicas, con la Fundación Comunitaria Puebla.

b.- Revisión de los requerimientos del proyecto. Considerando personal con capacidades diferentes y materiales a emplear, así como volúmenes de producción y posibles espacios laborables.

c.- Licitación: Invitación a nivel Nacional a Empresas que empleen personal con capacidades diferentes, así que presenten la documentación que avale su constitución como empresa y documentos de permisos y licencias oficiales.

d.- Verificación por parte de Kraft las empresas que deseen participar en sus sitios de operación corroborando:

- Instalaciones.
- Infra-estructura organizacional y administrativa.
- Experiencia en el manejo con personal requerido.
- Cumplimiento regulatorio aplicable como manufacturero.

e.-La Fundación Comunitaria Puebla desarrollará la metodología de evaluación para otorgar una calificación a las empresas que participen en la licitación y verá cuál es la Empresa ganadora.

f.- Los materiales de la primera producción y equipo a emplear, se revisarán con la empresa, que gane la licitación.

g.- Costos de arranque cómo: nómina y capacitación y equipo complementario, se revisará la fuente de abasto del dinero aportado por Cadbury a la fundación.

h.- Las Empresas participantes que no fueron elegidas, La Fundación les hará saber el resultado y agradecerá la participación de las mismas, por escrito.

i.- Los costos de instalaciones para la producción: La producción de dichas bolsas se realizará en las instalaciones de la empresa ganadora de la licitación, por lo cual no generará costos para Cadbury, en lo referente a instalaciones preestablecidas.

j.- Permisos: Kraft revisará si se requiere un convenio deslindando responsabilidades laborales y de confidencialidad.

k.- Inversión inicial: Del fondo de Cadbury (Local Puebla) depositados con la Fundación Comunitaria

Puebla, se pagarán los gastos de insumos, maquinaria y equipo. Posteriormente este capital será devuelto a este fondo con la Fundación con un mínino por gastos de recuperación.

Etapa3: Manufactura bolsas (ganador de la licitación)

- Se realizará una revisión formal del proyecto y los posibles convenios entre la Fundación Comunitaria Puebla con la empresa ganadora de la licitación de la etapa 2.
- Revisión de tiempos y movimientos generales requeridos con la empresa ganadora de acuerdo a un estudio de capacidades con su personal con capacidades diferentes.
- Revisión de los tiempos y movimiento por la producción diaria por cada trabajador, así como la ubicación y actividades a realizar con su personal.
- La Empresa ganadora presentará sus permisos y prestaciones que les proporcionarán a sus trabajadores.
- Cadbury y la Fundación Comunitaria Puebla verificarán las instalaciones antes de arranque de producción de las Bolsas Verdes.
- Cadbury Adams y la Fundación Comunitaria pedirán a la Empresa ganadora que sea verificada del estado de salud del personal antes del arranque de producción, entregando su certificado de salud.
- Cadbury a través de la Fundación promoverá la calidad de vida del personal que elaborará en las áreas de producción, para evitar abusos y explotación.
- Cadbury Adams asegurará que los costos y pagos iniciales que se generen por la elaboración de las bolsas verdes ecológicas con material reciclado, serán a través de la Fundación Comunitaria Puebla.
- La empresa ganadora de la licitación podrá realizar los pagos continuos y costear sus insumos y gastos en general con la venta de las bolsas verdes cerrando así el ciclo productivo en forma sustentable.
- Fecha de arranque de la producción: Por establecer.
- La empresa ganadora deberá emitir un reporte oficial a Cadbury Adams y a La Fundación Comunitaria Puebla de los volúmenes de producción y los movimientos de la calidad de Vida de sus Trabajadores.

Etapa 4: Venta de Bolsas Verdes.

La presentación del proyecto de Bolsas Verdes se realizará al área de Mercadotecnia y Ventas de Ex - Cadbury hoy Kraft Food, explicando el objetivo de protección al medio ambiente y apoyo a la comunidad para personas con capacidades diferentes del tercer sector y pidiendo su apoyo para la

colocación de las bolas en el mercado nacional.

Se explicará también la necesidad de establecer una estrategia para la distribución de bolsas verdes ecológicas, resistentes, con un costo bajo y que promocionen los productos Cadbury – Kraft Food, como puede ser un intercambio de códigos de barras de los productos, donde los consumidores presenten dichos códigos de los productos Cadbury y Kraft Food y el centro comercial en las cajas entreguen una bolsa verde manufacturada por el personal con capacidades diferentes.

El área de ventas / mercadotecnia (Cadbury - Kraft) pagarán en forma mensual las bolsas a la fundación Comunitaria Puebla y la Fundación Comunitaria facturará el pago y la Fundación a su vez pagará a la empresa de personal con capacidades diferentes, haciendo sustentable el proyecto y un parte mínima de la paga será para los gastos de recuperación hacia la fundación para gasto que apoyarán a otros proyectos similares.

Estrategias de distribución:

- Tiendas *Wal Mart, Bodega Aurrera, Sam's Club y Superama*

Estrategias de publicitarias:

- Un comercial en TV: a nivel estatal, nacional. Según aplique.
- Un *spot* en radio: a nivel estatal, nacional. Según aplique.
- Espectaculares en puntos clave del estado de Puebla. Nacional. Según aplique.

Estrategias de venta:

- En la compra de más de $50.00 pesos m. n. de productos de Cadbury y/o de Kraft Food, se obsequiará la bolsa verde ecológica.
- En la presentación de 5 códigos de barras de los diferentes productos de Cadbury o de Kraft Food, el consumidor podrá intercambiar una bolsa verde.

- Las bolsas verde ecológicas estarán disponibles a la venta en general a un precio de $10.00 m.n. cada una.

Conclusiones

Se puede ver cómo con un cambio de cultura se puede apoyar en el cuidado al medio ambiente y también apoyar a un tercer sector con una filosofía de ganar – ganar con los diferentes enfoques de calidad de vida, en ser autosuficientes y sustentables, con un sistema de mejora continua, con recuperación de los costos y apoyar a otros proyectos comunitarios similares.

Actualmente Cadbury Adams ha cambiado su organización y fue adquirida por Kraft Foods, donde esta última tiene bien definido el Sistema de la Administración Ambiental y la Sustentabilidad por lo que la

etapa futura será de estandarizar ambas culturas a corto plazo de dos a tres años a nivel mundial, donde en México cuenta con otras tres Plantas productivas, siendo factible una misma organización con alcances mayores en los proyectos y mayor número de personas del tercer sector beneficiadas.

Bibliografía:

- Guide to Cadbury Schweppes Global EHS Standards. Versión 1, Septiembre 2004, **E 1** *Waste Management*, **E 5** *Release Prevention & Response.*
- Guide to Cadbury Schweppes Global EHS Standards. Versión 1, Septiembre 2004, **R 2** *Waste Minimization*
- **Ley** *General para prevención y Gestión integral de los residuos*
- **Reglamento** para la **Ley** *General para Prevención y Gestión integral de los Residuos*
- **Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial** para el Estado de Puebla.
- Cadbury, (2005). Procedimiento en Cadbury Adams **PME-9** *Minimización de Residuos.* Revisión 2.
- Cadbury (2005). Procedimiento en Cadbury Adams **PME- 15** *Selección de Prestadores de Servicios para el Manejo de Residuos Peligrosos, No Peligrosos y Emisiones.* Revisión 2
- Kraft, 2010. Sustainability Programs from Kraft Foods
- Procedure from Kraft Foods Number **E-7** *Waste Management*, Supersedes 15/12/2003.
- La Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992.
- Sheinbaum, Diana. (2007).La Sustentabiidad por; sepiensa, org.mx/contenidos
- Complex System Group; sc.fisica.edu.uy

LA FINANCIACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO:

Nuevos datos sobre las instituciones donantes mexicanas

Michael D. Layton, Ana Paulina Rosas y Leticia Jáuregui

RESUMEN

En la Reforma Fiscal promulgada en 2007, el Congreso mexicano ordenó al SAT hacer la información sobre los recursos de las Donatarias Autorizadas (DA) disponible al público. El Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil sistematizó esta información para analizar la información financiera y programática de las principales instituciones donantes de México y así estudiar los flujos de recursos para 2007. Algunos de los principales resultados son:

- El 40 por ciento de las donaciones provienen de la fundación de Carlos Slim.
- Las 150 instituciones donantes más importantes representan más del 90 por ciento de todas las donaciones.
- El tipo de donante más importante para las Donatarias Autorizadas son las empresas mexicanas, que representan más de la mitad de las donaciones.
- Las fuentes extranjeras de los fondos representan sólo el 7 por ciento del financiamiento de las Donatarias Autorizadas.

NOTA: Este ensayo es una versión ampliada de un capítulo en la próxima publicación, *Donativos Privados 2007***.**

Palabras clave: instituciones donantes, donativos, filantropía, marco fiscal

1.1 Conceptualización y transparencia de las Instituciones donantes.

El crecimiento de la sociedad civil organizada y el aumento de actividades filantrópicas por parte de empresas, celebridades y la gente más adinerada a nivel mundial han elevado la figura de la institución donante (*foundation* en inglés) a un perfil más elevado y, por lo tanto, han recibido una mayor atención. La creación de la Fundación Bill y Melinda Gates con un donativo de 30 mil millones de dólares y luego el compromiso de otro estadounidense, Warren Buffett, de doblar el tamaño de la fundación dieron lugar a la especulación e inclusive reclamos hacia el mexicano Carlos Slim, el tercer miembro del troika que ha dominando la lista de los más ricos de Forbes.

El activismo de estrellas de pop latinas como Shakira y Ricky Martin o el esperado evento del Teletón han creado, por un lado, un ambiente de elogios y alabanzas sobre la generosidad y esfuerzo de las empresas y individuos más grandes y exitosos, pero al mismo tiempo, ha levantado críticas y suspicacias sobre sus motivaciones (¿evasión fiscal?) e intenciones (¿cuánto recaudan? ¿a quién dan?). Hasta el momento ni los aplausos ni los ataques han tenido un fundamento más allá de perjuicios y anécdotas. En este sentido, la negación de los donantes mexicanos a divulgar sus actividades y recursos – a veces por el mandato bíblico "que tu mano derecha no sepa que hace la izquierda"— continúa sucediendo. En este sentido, los datos del portal de transparencia de las donatarias autorizadas (DA) implementado por del Servicio de Administración Tributaria (SAT) – disponibles por la primera vez sobre el año 2007 – permiten dar un paso adelante en el entendimiento sobre las instituciones donantes

en México: del flujo de sus donativos, su magnitud, sus fuentes y sus destinos.

En México no existe un figura legal específica para estas instituciones, por ello, en el presente capítulo el término “instituciones donantes” (ID) se refiere a las 150 donatarias autorizadas con mayores niveles de donativos otorgados; las cuales representan el 91 por ciento de los donativos otorgados por las DA en el 2007. El objetivo es exponer las peculiaridades de estas DA, sus formas de financiamiento y la distribución de sus recursos.

La aportación financiera que brindaron las instituciones donantes (ID) en 2007 fue de $6,701,359,059 pesos. Estos se distribuyeron entre personas morales privadas (82 por ciento), personas morales públicas (16 por ciento) y personas físicas (3 por ciento). Lo anterior significa que las 150 ID contribuyen, aproximadamente, con más del 50 por ciento de los recursos totales recibidos provenientes de personas morales privadas.

1.1.1 Instituciones donantes: ¿fundaciones mexicanas?

En México, ni la palabra fundación ni la palabra filantropía tienen el mismo significado que en inglés. Filantropía tiene una connotación de caridad proveniente de la tradición católica y fundación puede significar cualquier tipo de organización de la sociedad civil y no sólo aquellas dedicadas al financiamiento de terceros (Layton 2009, 1201).

En realidad no existe una definición de fundación aplicable en todo el mundo, sin embargo, se puede caracterizar como un cúmulo de activos manejados por un consejo administrativo independiente, establecido para seguir los intereses de los fundadores y/o miembros del consejo directivo (Van der Ploeg 2009, 924). Según Volker Then (Volker Then 2009,695) la función de las fundaciones depende de la relación entre el Estado y la sociedad civil organizada. En México, al igual que en Latinoamérica “no hay una conciencia real de las fundaciones como un sector distinto y la mayoría de las instituciones se identifican a sí mismas con su campo de acción más que con su calidad como donante. De la misma manera el gobierno no ha reconocido la importancia de establecer incentivos fiscales para promover sus donaciones” (Layton 2009, 1205).

La función, constitución y alcances de las fundaciones dependen del régimen legal aplicable. La ley que norma a este tipo de organizaciones, en los países en los que la misma existe, regula su establecimiento, administración y supervisión como una persona legal, así como las condiciones ante las cuales goza de beneficios fiscales dado su carácter de bien público (Van der Ploeg 2009, 925). Esta legislación resulta fundamental:

> En diferentes partes del mundo el número de individuos adinerados crece. Ellos buscarán la posibilidad de usar su dinero para el beneficio general y para intereses privados o familiares. En

> algunos paraísos fiscales las fundaciones son usadas como un "vehículo de múltiples propósitos" con condiciones de entrada sencillas. Por razones económicas otros países deben desarrollar grupos de legislación similares para preservar el dinero de los ciudadanos adinerados en su país. Esto generará, dónde se presente necesario, la distinción de reglas legales concernientes a fundaciones públicas o con propósitos públicos, y las fundaciones privadas o con intereses familiares o privados (Van der Ploeg 2009, 927).

La legitimidad de las fundaciones como actores sociales relevantes va de la mano con la transparencia y la rendición de cuentas. En ocasiones, esta es entendida, a nivel internacional, como una protección en contra del financiamiento de actividades criminales. En este sentido, la guerra contra el terrorismo en Estados Unidos y/o la lucha contra el lavado de dinero han generado presiones para la apertura de información sobre las fundaciones (Van der Ploeg 2009, 924). Un desafío fundamental surge del movimiento que promueve el derecho a saber y la rendición de cuentas de los ciudadanos *vis-a-vis* sus gobiernos. Esto implica un importante reto global que va más allá de la apertura de la información, ya que también es un llamado a responsabilizarse por sus acciones frente a sus *stakeholders* y al público en general: la demanda por más transparencia va de la mano con el crecimiento de la sociedad civil y de los montos controlados por las instituciones donantes.

¿Cómo se reflejan estos conceptos en México? La noción de ID empleada en este capítulo se basa en la cantidad de donativos otorgados por cada institución. Dadas las características de estas organizaciones es incorrecto encuadrarlas, estrictamente, como *grantmaking foundations*, término usado en la legislación y la practica en los Estados Unidos —para referirse a aquellas organizaciones que, mediante un fondo patrimonial, asignan sus recursos a organizaciones o individuos que realizan actividades caritativas.[i] En México la clasificación más cercana se encuentra en aquellas DA registradas bajo el rubro de autorización: apoyo económico a otras DA. Sin embargo, de las 150 ID analizadas únicamente el 21 por ciento son de este tipo.

Existen esfuerzos previos por darle coherencia y orden a la información existente sobre estas instituciones (ver Natal, et. al., *Recursos Privados para Fines Públicos: las instituciones donantes en México,* 2002 y Cemefi, *Directorio de fundaciones y entidades donantes en México,* 2006). Para definir a este tipo de organizaciones se toman en cuenta factores como: el origen de los fondos, si cuentan o no con patrimonio propio, si operan programas propios, la naturaleza de las actividades que realizan y el tipo de gobierno y de gestión de la institución (CEMEFI 2005, 14). De acuerdo con lo anterior *The Council of Foundations* agrupa a las fundaciones en: independientes, familiares, comunitarias, globales y corporativas (The Council of Foundations 2009). Aunque de gran relevancia en su escenario

particular, estas definiciones son difíciles de utilizar en el caso mexicano. Hasta el momento ha sido complicado crear una radiografía de estas ID en México ya que

> "La falta de una cultura de transparencia de las ID mexicanas es notable. Algunas no tienen la práctica de publicar estados financieros, y la gran mayoría no sienten que deban hacerlos públicos. La desconfianza de otras, les hace suponer que cualquier información que den al público se traducirá en una enorme demanda por parte de las OSC aspirantes a obtener financiamiento. Este es el caso en especial de aquellas que trabajan en un estilo "cerrado", que prefieren tener un perfil bajo y poca visibilidad" (Natal et. al., 2002).

Prueba de lo anterior es que las 150 ID analizadas son las que cuentan con la mayor capacidad institucional, tan sólo el 53 por ciento (79) declararon un medio de comunicación electrónico, ya sea correo electrónico o página web. De estas 79 el ocho por ciento (6) dieron, únicamente, su correo y el 92 por ciento (73) de ellas proporcionaron una página de Internet. Esto significa que de estas 150 ID apenas el 49 por ciento cuenta con una página de Internet. Ante este panorama contar con los datos cuantitativos que brinda el portal de transparencia del SAT es un avance considerable. La fuente de información es la "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal" disponible en el portal de transparencia del SAT[ii] los cuales son datos auto-reportados sin revisión de la autoridad. Los datos aquí presentados incluyen, únicamente, a las donatarias autorizadas. Esto significa que se excluyen a otros donantes, por ejemplo, los diversos programas de donación de corporativos, los cuales no cuentan con esta figura legal. Sin embargo, el portal del SAT es una sustanciosa fuente de información que revela datos sobre los donantes institucionales mexicanos más importantes.

1.2 Radiografía de las Instituciones Donantes Mexicanas

En 2007, las DA reportaron donativos otorgados por un total de $9,125,871,277 pesos. De esta cifra el 91 por ciento ($8,269,575,201 pesos) fue otorgado por 150 DA que por sus altos niveles de donación los autores les llaman instituciones donantes (ID).

1.2.1 Características de las ID mexicanas: localización, rubro autorizado y distribución de sus donativos en ejercicio fiscal 2007.

La centralización de los recursos es latente, por ejemplo, la Fundación Carlos Slim A.C. explica por sí sola el 40 por ciento de los donativos otorgados. A esta le siguen un grupo de nueve DA que junto con la Fundación Carlos Slim A.C. aportan el 59 por ciento del total ($ 5,403,826,086 pesos). Cada una brinda entre el cuatro y el 1.5 por ciento de los recursos totales (de $385,700,507 a $132,690,181 pesos) . A este le sigue un grupo de 27 asociaciones que representan el 13 por ciento del total y de manera particular donan entre el 1.4 y 0.5 por ciento ($12,9842,976 a $41,080,128 pesos) . Las otras 118 DA, equivalen a 18 por ciento del total y entregan de manera individual entre el 0.4 y 0.1 por

ciento del total ($40,968,117 a $5,301,424 pesos), (Ver Anexo 1.1 Análisis de donativos otorgados por las 150 DA con mayores donativos otorgados en el 2007).

La siguiente tabla muestra a las diez donatarias con mayores niveles de donativos otorgados. Es difícil enlistar a estas instituciones donantes en categorías, ya que representan una diversidad en relación con las fuentes u origen de recursos. Sin embargo, vale la pena detenerse a pensar en las características que las distinguen.

Tabla 1.1 Diez donatarias con mayores números de donativos otorgados en 2007 (ordenada descendentemente de acuerdo al porcentaje de donativos otorgados).

Denominación	Donativos Recibidos	Donativos Otorgados	% D. Otorgados	% Acumulado
Total (4,758 DA)	**20,133,952,901**	**9,125,871,277**		
Total (150 DA)	**6,644,430,394**	**8,269,575,201**		**90.62**
Fundación Carlos Slim, A.C.	602,509,573	3,671,974,224	40.24	40.24
Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P.	0	385,700,507	4.23	44.46
Nacional Monte de Piedad, I.A.P.	0	303,977,167	3.33	47.79
Fundación Alfredo Harp Helú, A.C.	24,500	168,177,470	1.84	49.64
Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca, A.C.	100,000	165,305,960	1.81	51.45
Fomento Social Banamex, A.C.	110,891,824	153,178,057	1.68	53.13
Fundación Grupo Lala, A.C.	34,107,991	147,028,168	1.61	54.74
Fundación GRUMA, A.C.	142,888,170	142,423,966	1.56	56.30
Fundación Banorte, A.B.P.	114,454,538	133,370,386	1.46	57.76
Visión Mundial de México, A.C.	115,680,840	132,690,181	1.45	59.21

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

La tabla aquí presentada informa sobre la contribución de estas organizaciones. A continuación se ofrece una breve descripción del modo en que se financian estas diez fundaciones[iii]:

- **Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P**[iv]: se creó en 2000 con el legado *post mortem* de Don Gonzalo Rio Arronte. Por lo tanto, es una organización netamente donante: para 2007 no contó con donativos recibidos y sus otros ingresos equivalentes a $725,211,652 pesos provienen de intereses, arrendamiento, dividendos y plusvalía neta. Su misión es llevar a cabo, en las áreas de salud, agua y adicciones, tareas para apoyar, complementar y fomentar los proyectos a través de programas de prevención, educación en investigación; a fin de asegurar la sustentabilidad de los mismos. De 2000 al 2008 canalizó el 19 por ciento de sus recursos ($603,757,597 pesos) a proyectos relacionados con el agua, el siete por ciento ($226,242,900 pesos) a adicciones y el 74 por ciento ($2,315,136,497) a salud. Para 2007 contó con un capital de $9,284,104,757 pesos.
- **Fundación Carlos Slim, A.C:** "creada en 1986 con el nombre de Asociación Carso A.C., en febrero de 2006 cambió su denominación social a Fundación Carso, A.C. y el 24 mayo de 2008 a Fundación Carlos Slim, con la misión de establecer una serie de proyectos sin fines de lucro, relacionados con la educación, la salud, la justicia y el desarrollo personal y colectivo mediante la aportación de recursos humanos y económicos, para dotar a la sociedad mexicana de las herramientas necesarias para su superación profesional y social. El patrimonio de Fundación Carlos Slim es de 3,500 millones de dólares" (Slim 2009). Los donativos que otorga equivalen al 40 por ciento del total y sus ingresos, notablemente menores a los egresos, provienen de donativos y otros ingresos (78 por ciento del total), principalmente, intereses y dividendos.
- **Fundación Alfredo Harp Helú, A.C. y Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca, A.C.**[v]**:** ambas instituciones fueron creadas a iniciativa de un grupo de mexicanos encabezados por el empresario Alfredo Harp Helú (presidente honorario vitalicio). La primera inicia en 1990 y se concentra, al igual que la segunda en seis áreas: educación, cultura, deporte, actividades productivas, beneficio social, salud y apoyo en desastres naturales. El balance general, presentado en el sitio oficial de ambas, expone para 2007 un patrimonio de $5,136,182,939 pesos y donativos totales acumulados (1990 a 2007) de $1,831,291,269 pesos beneficiando a 1, 464 organizaciones. En su página oficial declara haber contribuido con un monto de $371,267,605 pesos en 2007.
- **Nacional Monte de Piedad, I.A.P**[vi] **(Layton 2010);** fue fundada en el siglo dieciocho y es una de las fundaciones donantes más importantes de México Esta institución tiene dos aspectos importantes. En primer lugar, es una institución financiera que opera una extensa red de casas de empeño con 152 sucursales en 30 de los 32 estados de la república. Ellos ofrecen préstamos pequeños asegurados por sus pertenencias personales a una tasa efectiva anual del 48 por ciento, la más baja del mercado. La institución beneficia cada año, literalmente, a millones de mexicanos que

de otra manera no tendrían acceso a crédito. Es una institución donante con contribuciones anuales de más de 30 millones de dólares (2007) que se dirigen, aproximadamente, 1,000 organizaciones receptoras. Es realmente un modelo inusual de filantropía comunitaria, ya que no está soportado por donaciones sino por la necesidad económica y los intereses pagados por los mismos individuos de bajos recursos. El monte fue fundado por Don Pedro Romero de Terreros, un hombre de negocios católico, que buscaba crear un mecanismo por el cual la asistencia de los más necesitados se volviera autosustentable: tanto los motivos religiosos como de liderazgo en los negocios han permanecido constantes en el desarrollo de la filantropía en México. Para 2007 cuenta con un capital de $ 6,785,816,000 pesos. En este caso se reportan ingresos provenientes, únicamente, de otros ingresos tales como: otros e intereses ganados.

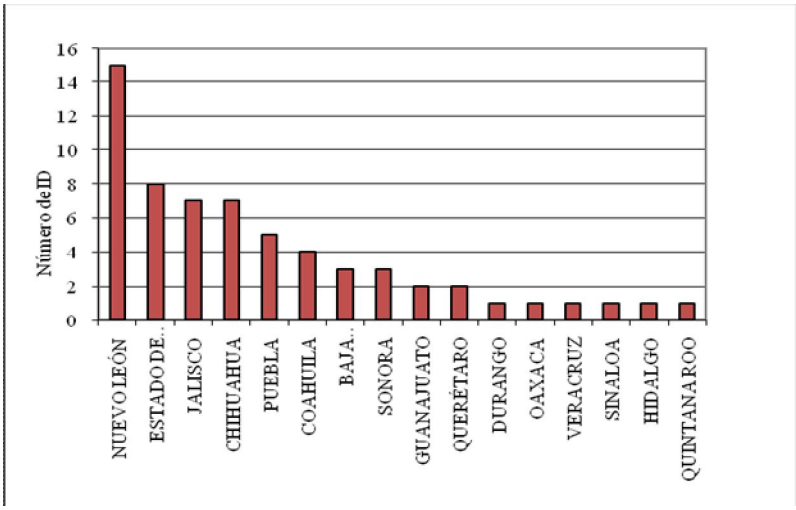
- **Fomento Social Banamex, A.C.[vii]:** es una asociación civil sin fines de lucro, creada por iniciativa del Consejo de Administración de Banco Nacional de México, S.A. Forma parte del departamento de "Compromiso Social Banamex" el cual, a través de instituciones sin fines de lucro y de programas específicos, fomenta el desarrollo social, la educación, la cultura y el cuidado del medio ambiente con una visión de mediano y largo plazo. Fomento Social reporta como ingresos: donativos (71 por ciento) y otros ingresos (29 por ciento), provenientes de intereses e ingresos por patrocinio.
- **Fundación Grupo Lala, A.C.[viii]:** fue fundada por el Grupo Industrial LALA en 1985 y forma parte de su programa de responsabilidad social — la empresa cuenta con el distintivo de Empresa Socialmente Responsable. Las empresas (filiales) del Grupo LALA aportan recursos económicos para los proyectos. Presenta una gran cantidad de donativos recibidos por diversos donantes (86 por ciento del total) y, a diferencia de las otras ID sus otros ingresos provienen, únicamente de intereses y representan el 14 por ciento de sus ingresos.
- **Fundación GRUMA, A.C.[ix]:** fundación establecida por el grupo industrial Gruma, S.A.B. de C.V., es el líder indiscutible en la producción de tortillas y harina de maíz a nivel mundial. Sus donativos, provenientes de persona moral y pública nacional constituyen el 99 por ciento de sus ingresos (no cuenta con un sitio de Internet).
- **Fundación Banorte, A.B.P:** esta asociación fue formada por el Grupo Financiero Banorte. Sus ingresos se constituyen de donativos de persona moral privada (99 por ciento) y tiene otros ingresos por concepto de intereses (no cuenta con un sitio de Internet).
- **Visión Mundial de México, A.C.[x]:** es una agrupación internacional que trabaja en México desde 1982. Es parte de la Confraternidad Internacional de *World Vision,* fundada en 1950 y con presencia

en casi 100 países alrededor del mundo. Actualmente, apoya a 330 comunidades agrupadas en 20 proyectos micro-regionales en nueve estados de la República Mexicana. Una importante fuente de su financiamiento viene por parte de patrocinios a niños y su alianza con fundaciones donantes como la Fundación Wal-Mart. Dichos donativos constituyen el 99 por ciento de sus ingresos, mientras que el uno por ciento, asignado por sus otros ingresos, se compone de: intereses, diversos y venta de activo fijo. A diferencia de las otras ID su principal misión es la operación de proyectos propios.

Esta breve descripción de las diez principales entidades donantes constituye una fiel radiografía de la diversidad de su financiamiento. Esto ejemplifica en buena manera la dificultad que representa la categorización de estas DA en el término de fundaciones y la investigación de su comportamiento.

¿Dónde se localizan las instituciones donantes en la república mexicana? Al igual que los recursos, el número de ID se encuentra concentrado en el Distrito Federal (59 por ciento de las ID), Nuevo León (diez por ciento), Estado De México y Jalisco (cinco por ciento respectivamente). Es notable que tan sólo 17 estados tengan instituciones donantes. De ellas 11 cuentan con más de una institución donante, seis tienen una y casi la otra mitad de los estados (15) no tienen ninguna.

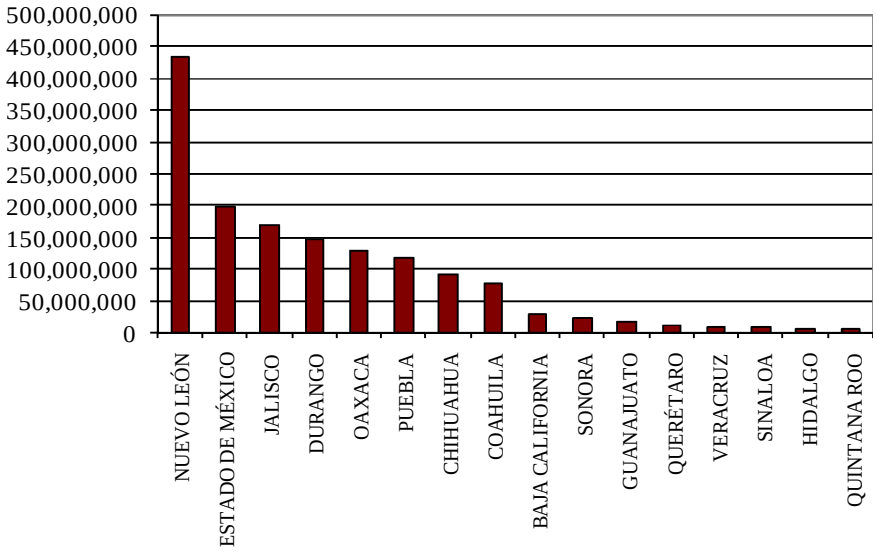
Gráfica 1.1 Localización de las Instituciones Donantes por entidad federativa (sin incluir al Distrito Federal).



Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

La siguiente gráfica muestra la ubicación y monto de los donativos otorgados por las ID sin incluir a la ciudad de México, ya que sus datos son tan grandes y distintos a los de todo el país que distorsionan la gráfica. Durango presenta importantes contribuciones gracias a la Fundación Grupo Lala A.C., sin embargo, Chihuahua cuenta con un mayor número de ID (siete).

Gráfica 1.2 Donativos otorgados por las ID según entidad federativa (sin Distrito Federal)



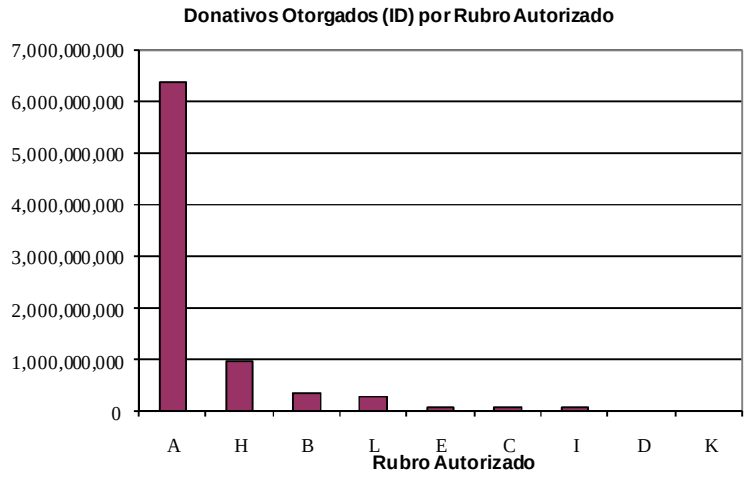
Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

¿En qué rubro autorizado para las donatarias autorizados se encuentran las ID en México? Las DA pueden inscribirse dentro de más de un rubro autorizado, siempre y cuando tengan la acreditación de una entidad gubernamental competente. En el presente análisis se informa, únicamente, sobre el rubro que reportaron las DA en el portal de transparencia. Una institución donante en México puede acudir a cualquier rubro, aunque el SAT ofrece el título "H", "donatarias de apoyo económico a otras DA", el cual parece concordar con el fin de una ID. Sin embargo, de este grupo de 150 ID el 43 por ciento reportan ser asistenciales, mientras que sólo el 21 por ciento son de apoyo económico a otras DA. A este grupo le siguen las Educativas con el 16 por ciento. En este rubro se inscriben tanto instituciones académicas (i.e. Colegio México Bachillerato A.C.) como asociaciones dedicadas al otorgamiento de becas (i.e. Fideicomiso Bécalos). Por ejemplo, en este rubro el primer lugar lo ocupa la Fundación BBVA Bancomer A.C. la cual declara dar a personas físicas, organizaciones y al gobierno. En segundo lugar, esta la Universidad Iberoamericana A.C. que reporta donativos otorgados, exclusivamente por concepto de apoyos económico a otras OSC. El caso de la Sociedad Panamericana de Estudios Empresariales, A.C., es distinto, ya que sus donativos otorgados son dirigidos a beneficiarios directos.

En cuanto a los recursos entregados por este grupo de ID la distribución es la siguiente: las primeras (A) otorgan el 77 por ciento, las segundas (H) el 12 por ciento y, por último, las educativas (B) el 5 por ciento. El rubro asistencial es el predominante. Inclusive si se eliminan las donaciones de la Fundación

Slim A.C.,($3,671,974,224 pesos) los donativos otorgados por las donatarias asistenciales seguirían siendo los más altos.

Gráfico 1.3. Donativos Otorgados (ID) por Rubro Autorizado



Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).
Nota: Para recordar los rubros ver Anexo 7.2 Rubros Autorizados a las Donatarias Autorizadas según la clasificación del SAT.

El siguiente paso es distinguir su figura legal de las Instituciones Donantes. La figura predominante es la asociación civil (A.C,) con el 71 por ciento de los casos, le siguen las instituciones de asistencia privada (I.A.P.) con el 11 por ciento de las ID y, en tercer lugar, la sociedad civil (S.C.) con el nueve por ciento. Los recursos otorgados de acuerdo a la figura legal se acomodan de acuerdo a la misma jerarquía. En este sentido, tenemos que siete de los diez donantes analizados anteriormente son A.C., en especial, este número se vuelve significativo porque la Fundación Slim cuenta con esta figura legal. Sin embargo, al igual que en el caso del rubro asistencial, aún sin el trascendente monto de esta ID, la A.C. sería la figura legal que más recursos otorga.

Tabla 1.2 Figura Legal de las Instituciones Donantes

Figuralegal	Frecuencia	Porcentaje del total	Donativos Otorgados
A.C.	106	71	6,769,792,635
I.A.P.	17	11	977,926,278
S.C.	13	9	180,602,572
A.B.P.	2	1	138,782,906
No indicada*	3	2	90,414,479
Fideicomiso	4	3	66,267,579
I.B.P.	3	2	25,839,633
S.A.	2	1	19,949,119

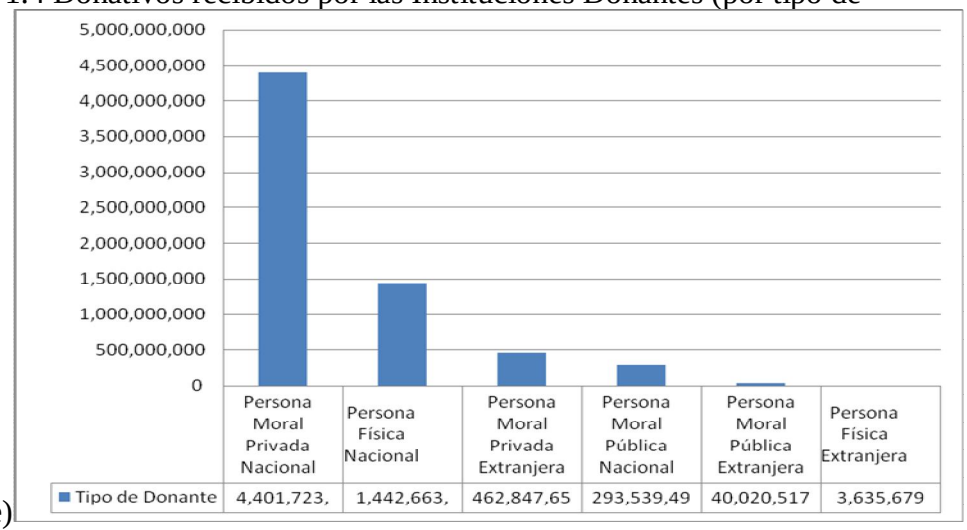
*Las que no indicaron su figura jurídica fueron el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad de Monterrey. Esto se da porque las instituciones educativas pueden no

tener figura legal si tiene otra A.C. a la cual están ligadas. Por ejemplo, en el caso del ITAM es la Fundación Mexicana de Cultura A.C. la que sustenta la figura jurídica.

1.2.2 Donativos Recibidos en el ejercicio fiscal 2007

Los mecanismos de financiamiento de las instituciones donantes se dan a través de donativos y otros ingresos, sin embargo, los datos de estas 150 ID muestran que la mayoría proviene de personas morales privadas nacionales, es decir de empresas u otras donatarias nacionales. Además, resalta la posición que tienen las aportaciones de las personas morales públicas nacionales (cuatro por ciento) que resultan ser una menor proporción que en el agregado nacional (12 por ciento del total).

Gráfica 1.4 Donativos recibidos por las Instituciones Donantes (por tipo de donante)



Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

Con esta gráfica se puede constatar que el financiamiento principal proviene de personas morales privadas (66 por ciento). Las personas físicas nacionales proveen tan sólo una tercera parte (22 por ciento). A pesar de la importancia de los donativos de personas privadas algunas de ellas persiguen, también, financiamiento público. De las 150 ID aquí analizadas el 27 por ciento cuentan con CLUNI (Indesol 2009). Al igual que en el agregado para este grupo de ID las fuentes nacionales son primordiales, ya que equivalen al 92 por ciento, mientras que las extranjeros representan tan sólo el ocho por ciento. En promedio estos donantes reciben 4,766,449 pesos en cada donativo lo cual resulta ser menor que lo reportado en los totales generales (4,908,326 pesos). Esto demuestra que muchas de ellas son organizaciones dedicadas primordialmente al financiamiento de proyectos como la Fundación Gónzalo Rio Arronte, I.A.P.

El portal de transparencia ofrece el campo de llenado voluntario para indicar el capital humano con el que cuenta la donataria: plantilla laboral y voluntariado. De las 150 ID el 81 por ciento (122) declaró el

número de empleados con los que cuenta. De este 81 por ciento la plantilla laboral total es de 34,237 empleados que equivale al 14 por ciento del total reportado por las DA en 2007. Estas 122 ID representan sólo el 0.02 por ciento de las 4,758 donatarias. En cuanto al número de voluntarios se reportan, exactamente el doble, 28 por ciento del total. Para éste último sólo declararon el 69 de las ID, un poco menos de la mitad, las cuales equivalen al 0.01 por ciento de las DA. Por tanto, las ID absorben una proporción importante de la plantilla laboral.

Tabla 1.3 Capital Humano de las Instituciones Donantes

	Totales (ID)	% del Total (4,758 DA)
PlantillaLaboral	34,237	14
PlantillaVoluntariado	34,251	18

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

Al comparar los promedios nacionales con los de las 150 ID estos resultan considerablemente inferiores, ya que para las 4,758 DA el promedio de la plantilla laboral es de 60 y para el voluntariado es de 50. En contraste, las ID superan por mucho estos números al tener medias de 283 y 333 respectivamente. Esto indica que son estas las DA que elevan el promedio nacional con el cual es imposible darnos una idea de la situación del sector en cuanto a su aportación en términos de capital humano. Es importante decir que el carácter opcional de este título hace que estos números sean poco confiables. Sin embargo, haciendo uso de esta información podemos decir que las ID mexicanas contribuyen con la creación de 34,237 trabajos remunerados y opción de trabajo voluntario para 34,251 personas.

Tabla 1.4 Ingresos Totales de las Instituciones Donantes

	Totales (ID)	% de Ingresos Totales (ID)
Ingresos totales	34,290,850,396	
Donativos Recibidos	6,644,430,394	19
Otros Ingresos	27,646,420,002	81

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

Los ingresos totales generados por éstas 150 DA representan el 41 por ciento del total de los recursos que ingresaron al sector de las DA en 2007. Además, resalta que, al igual que en las cifras nacionales, la proporción de "otros ingresos" (81 por ciento) con respecto a donativos recibidos (19 por ciento) es mayor (74 contra 42 por ciento en los totales nacionales). Esto deja ver que a diferencia de lo esperado las OSC sobreviven por otros ingresos y no de los donativos que reciben solidariamente.

La siguiente tabla, ordenada descendentemente de acuerdo al porcentaje que otros ingresos representan del total, muestra la distribución de los ingresos de acuerdo al rubro autorizado. Se observa que sólo las dedicadas a actividades culturales cumplen con el tope del diez por ciento a otros ingresos. Para las demás sus otros ingresos oscilan entre el 20 y 95 por ciento, siendo las dedicadas al rubro educativo, asistencial y de obras públicas las que mayor proporción de otros ingresos presentan (95, 81 y 52 por ciento respectivamente).

Tabla 1.5 Ingresos de las Instituciones donantes (por rubro autorizado)

Rubro Autorizado	% de ID	Donativos Recibidos	Otros Ingresos	Ingresos Totales (ID)	Otros Ingresos como % de Ingresos Totales (ID)
B. Organizaciones Civiles y Fideicomisos Educativos	16	948,725,590	15,728,214,761	16,676,940,351	94
A. Organizaciones Civiles y Fideicomisos Asistenciales	43	2,448,769,113	10,485,660,669	12,934,429,782	81
I. Organizaciones Civiles y Fideicomisos para Obras o Servicios Públicos	3	39,989,894	42,649,360	82,639,254	52
L. Organizaciones Civiles y Fideicomisos Autorizados para Recibir Donativos Deducibles en los Términos de los Convenios Suscritos por México para Evitar la Doble Tributación	9	1,751,525,321	924,473,308	2,675,998,629	35
H. Organizaciones Civiles y Fideicomisos de Apoyo Económico de Otras Donatarias Autorizadas	21	811,140,975	372,690,386	1,183,831,361	31
K. Organizaciones Civiles y Fideicomisos Propietarios de Museos Privados con Acceso al Público en General	1	26,521,407	6,833,313	33,354,720	20
K. Organizaciones Civiles y Fideicomisos Propietarios de Museos Privados con Acceso al Público en General	1	26,521,407	6,833,313	33,354,720	20
C. Organizaciones Civiles y Fideicomisos para la Investigación Científica	2	241,433,475	59,550,484	300,983,959	20

E. Organizaciones Civiles y Fideicomisos Becantes	3	195,140,949	24,878,711	220,019,660	11
D. Organizaciones Civiles y Fideicomisos Culturales	2	181,183,670	1,469,010	182,652,680	1

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

En los números totales (4,758 DA) son el rubro educativo, el asistencial y las autorizadas para recibir donativos deducibles de impuestos para evitar la doble tributación las que ocupan los primeros lugares en cuanto a proporción de otros ingresos como porcentaje del total. A continuación se analizaran las partidas de egresos reportadas por las ID en el Portal de Transparencia.

Tablas 1.6 Egresos de las Instituciones Donantes

	Totales (ID)
Monto Total de Plantilla Laboral[xi]	4,398,568,088

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

La tabla 1.6 muestra la suma de los salarios a empleados asimilados y no asimilados. En la tabla siguiente encontramos los gastos realizados por la DA. Dada la falta de definiciones que brinda el portal no es posible conocer si los montos pagados por salarios se incluyen en algún tipo de gasto o si en sus estados financieros los presentan, también, desglosados.

Gastos[xii]	**Totales (ID)**
Gastos de Operación	15,446,359,100
Gastos de Administración	6,511,351,178
Gastos de Representación	296,772,040

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

|Si se toman estos datos como ciertos, los resultados muestran que los gastos de operación equivalen al 69.26 por ciento, los administrativos al 29.41 por ciento y los de representación al 1.33 por ciento.

	Totales (ID)
Donativos Otorgados	8,269,575,201

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

Analizar el patrón de los donativos otorgados por las ID requirió una metodología distinta. Dado que en esta sección las DA tienen la opción de escribir el nombre del receptor sin ofrecer una clasificación estandarizada es difícil agrupar las cifras. Por ello, tomamos una muestra que incluye a las primeras 30 ID que representan el 73 por ciento de los donativos otorgados en el 2007. La fuente es el portal de

transparencia: la "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal" (consultadas el 1 de enero de 2010). Dentro de esta muestra se estudió el patrón de las contribuciones identificando a grandes rasgos tres tipos de receptores: persona moral pública, persona moral privada y personas físicas[xiii] (haciendo referencia a los conceptos del SAT enlistados en la Tabla 1.7).

Tabla 1.7 Clasificación de donantes y definición de receptores

Tipo de donante (SAT)	Definición de receptores
Persona moral privada nacional	*Persona Moral Privada*: Empresa u OSC*
Persona moral privada extranjera	
Persona física nacional	Persona Física: Individuos o público en general.
Persona física extranjera	
Persona moral pública nacional	Persona moral pública: Gobierno u organizaciones internacional (OI)
Persona moral pública extranjera	

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

A continuación, se presentan los esquemas de donación para este grupo de DA de acuerdo al peso específico por grupo receptor en el ejercicio fiscal 2007:

Tabla 1.8 Donativos otorgados por las principales 30 Instituciones Donantes

	Donativos Otorgados	D. Otorgados como % del total	Número de acciones	Promedio por acción
Donativos otorgados (Total)	*6,701,359,059*	*73*	*3,194*	*2,098,109*
P. Morales Privadas	5,465,527,638	82	2,699	2,025,020
P. Morales Públicas	1,055,624,636	16	470	2,246,010
P. Físicas	180,206,785	3	25	7,208,271

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

Las primeras 30 donantes otorgaron una cantidad aproximada de 6, 701, 359,059 pesos lo que equivale casi al doble de sus donativos recibidos 3,619,772,652. Esto demuestra un grupo de organizaciones con recursos considerables cuyo objetivo principal es fortalecer el financiamiento del sector civil y el apoyo al gobierno en sus tareas sociales. Esto se refleja en la asignación de sus recursos: el 82 por ciento fue destinado a otras organizaciones o grupos de la sociedad civil, 16 por ciento al sector público y apenas el cuatro por ciento a personas físicas. El promedio de los donativos otorgados que entregan estas asociaciones por acción es de 2,098,109 pesos.

Los donativos dirigidos a gobierno equivalen a 1, 055, 624,636 pesos en 470 donaciones con un promedio de 2, 246,010 pesos por acción. Estas cifras son, de acuerdo con los números presentados en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la Secretaria de Hacienda, mucho mayores que en 2006, donde las entidades gubernamentales reportan haber

recibido donaciones totales de 189, 437,217 pesos y un promedio de 1, 491,632 pesos por donación.[xiv] Para darle nombre y apellido a estas ID se presenta la lista de las 30 donantes mostrando en cada columna las aportaciones entregadas por tipo de receptor. La siguiente gráfica se ordena descendentemente de acuerdo a los donativos otorgados a personas morales privadas, ya que son los que explican el 82 por ciento de las donaciones. En la tabla resaltan las donaciones de la Fundación Slim que dentro de estas 30 donantes representa el 67 por ciento de las donaciones, Nacional Monte de Piedad que explica el seis por ciento y la Fundación Alfredo Harp Helú que equivale al tres por ciento. En el caso de la Fundación Slim las contribuciones más fuertes son realizadas a la Fundación Carso de la Salud (ver tabla 1.3).

En cuanto a las donaciones realizadas al gobierno, son las Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P., Fundación GRUMA, A.C. y Congregación Mariana Trinitaria, A.C. las que ocupan los primeros lugares. La primera realizó su mayor contribución por 35,883,162 pesos a un organismo público descentralizado de servicios de salud. Por último, en la categoría de persona física resalta Educadores Callejeros A.C, Fundación TV Azteca A.C y México Unido Pro Derechos Humanos, A.C. Esta etiqueta encierra a aquellas donaciones hechas: al público en general, nombres particulares u otros receptores sin alguna constitución jurídica específica. En el caso de Educadores Callejeros esta fue dirigida en apoyo a zonas afectadas en Tabasco, Veracruz por inundación. Apoyo a sierras de Hidalgo, Durango, Sinaloa, Oaxaca, Chihuahua, Sonora Guerrero.

Tabla 1.9 Distribución de los donativos otorgados de las 30 principales donantes.

	Clasificación			
	P Físicas	**PM Privada**	**PM Púbica**	**Total**
Totales 30 DA	**180,206,785**	**5,465,527,638**	**1,055,624,636**	**6,701,359,059**
Fundación Carlos Slim, A.C.	0	**3,671,974,224**	0	3,671,974,224
Nacional Monte de Piedad, I.A.P.	0	**303,121,422**	855,745	303,977,167
Fundación Alfredo Harp Helú, A.C.	0	**159,986,821**	8,190,649	168,177,470
Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca, A.C.	0	140,216,430	25,089,530	165,305,960
Fundación Grupo Lala, A.C.	0	132,854,521	14,173,647	147,028,168
Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos, A.C.	0	104,496,737	0	104,496,737
Tranquilidad y Esperanza, A.C.	0	100,181,853	0	100,181,853
Fundación para la Protección de la Niñez, I.A.P.	0	86,691,303	571,642	87,262,945
Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P.	0	84,776,929	**300,923,578**	385,700,507
Becas, Cultura y Estudios, S.C.	0	72,175,075	0	72,175,075
Fomento Social Banamex, A.C.	0	68,157,431	85,020,626	153,178,057
Fondo para Niños de México, A.C.	0	64,072,223	0	64,072,223

Fundación Telmex, A.C.	0	60,191,839	0	60,191,839
Instituto Tecnológico Autónomo de México.	**0**	50,415,060	0	50,415,060
Fundación Televisa, A.C.	**0**	49,357,184	250,000	49,607,184
Fundación Grupo Modelo, A.C.	0	48,958,089	15,890,457	64,848,546
Fundación Soriana, A.C.	3,681,805	44,425,862	10,890,496	58,998,163
Fundación Teletón México, A.C.	**0**	41,697,000	206,000	41,903,000
Fundación Wal Mart de México, A.C.	**0**	37,610,164	7,217,782	44,827,946
Fundación Gigante, A.C.	0	37,333,688	1,629,430	38,963,118
Fundación Merced, A.C.	7,944,750	33,023,367	0	40,968,117
Fundación BBVA Bancomer, A.C.	18,000	25,799,455	50,747,366	76,564,821
Fundación GRUMA, A.C.	0	16,423,966	**126,000,000**	142,423,966
Fundación Banorte, A.B.P.	0	11,503,734	121,866,652	133,370,386
Visión Mundial de México, A.C.	10,272,458	10,220,970	112,196,753	132,690,181
Fundación TV Azteca, A.C.	**35,201,576**	5,534,402	344,150	41,080,128
Fundación de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, A.C.	**0**	3,284,409	44,760,637	48,045,046
Congregación Mariana Trinitaria, A.C.	0	1,043,480	**128,799,496**	129,842,976
Educadores Callejeros, A.C.	**68,774,804**	0	0	68,774,804
México Unido Pro Derechos Humanos, A.C.	**54,313,392**	0	0	54,313,392

Fuente: SAT, “Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal”. https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

La tabla anterior resalta con negritas los montos de donación más altos en cada una de las categorías. Lo que permite identificar los patrones de donación en cada ID. En general, casi todas contribuyen tanto en el sector privado como en el gubernamental. Para concluir con el tema de las donaciones realizadas por ID se muestran los diez montos donados más altos, sin importar el tipo de receptor. Se distingue que los receptores son en su mayoría donatarias autorizadas u OSC. Principalmente, la Fundación Carlos Slim que reporta nueve acciones de donación, todas a OSC mexicanas.

Tabla 1.10 Diez primeros donativos otorgados por las Instituciones Donantes

Institución Donante	Monto	Receptor	Categorización
Fundación Carlos Slim, A.C.	2,825,321,688	Instituto Carso De La Salud, A.C.	PM Privada
Fundación Carlos Slim, A.C.	835,000,000	Instituto Carso De La Salud, A.C.	PM Privada
Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca, A.C.	125,285,541	Colegio La Salle Oaxaca A C	PM Privada
Visión Mundial de México, A.C.	111,962,064	Gobierno De Chiapas: Medicinas Y Artículos De Salud	PM Pública
Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos, A.C.	104,496,737	Bancos De Alimentos Afiliados	PM Privada
Fundación GRUMA, A.C.	100,000,000	Tesorería De La Federación Ayuda Chiapas Y Tabasco	PM Pública
Educadores Callejeros, A.C.	68,774,804	Apoyo A Zonas Afectadas En Tabasco, Veracruz Por Inundación. Apoyo A Sierras De Hidalgo, Durango, Sinaloa, Oaxaca,	P Física

		Chihuahua, Sonora Guerrero.	
México Unido Pro Derechos Humanos, A.C.	54,313,392	Donación Productos Varios A Instituciones De Asistencia Publica, A Grupos Vulnerables, Comunidades Rurales Y Urbanas En Extrema Pobreza	P Física
Instituto Tecnológico Autónomo de México.	50,000,000	Asociación Mexicana De Cultura, A.C.	PM Privada
Fundación Banorte, A.B.P.	50,000,000	Tesorería De La Federación	PM Pública

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

1.3 Conclusiones

La principal característica de las instituciones donantes en México es la centralización de los recursos, lo que implica poca variedad de financiamiento así como pocas líneas de acción para las OSC emergentes. Al limitar la disponibilidad de financiamiento este monopolio frena la creación de un ambiente propicio para la sociedad civil. En este sentido, como argumenta de la Maza, es importante reconocer una esencial contradicción entre el incremento de recursos y su concentración en América Latina, de donde emerge la filantropía: ¿pueden estos esfuerzos, viniendo de la desigualdad mover a sus sociedades hacía la igualdad y la justicia social? (De la Maza 2005, 334-335; Layton 2009, 101).

En el caso mexicano el claro ejemplo de esta concentración es la Fundación Slim A.C. La muestra de 150 DA elegida representa el 91 por ciento de los donativos otorgados. Las principales fundaciones en 2007 fueron Fundación Slim A.C., Fundación Gonzálo Río Arronte, I.A.P. y Nacional Monte de Piedad, I.A.P. que aportan al 48 por ciento del total de contribuciones.

Dentro de las particularidades de las ID mexicanas encontramos que:

- Las instituciones donantes en México no sólo tienen la función de donar, sino que también operan sus propios programas. Hay una falta de especialización, reflejado en el marco legal y fiscal que no reconoce una distinción entre donantes y operadores.
- El sector de las fundaciones empresariales es fuerte, prueba de ello es la presencia de tres fundaciones (Fundación Banorte A.B.P, Fomento Social Banamex, Fundación Grupo Lala, A.C. y Fundación Gruma A.C.). Sin embargo, este continúa realizándose de manera informal y con requisitos de financiamiento poco formales e institucionalizados[xv] (Carrillo et. al., 2009).
- Como se estableció, no hay una definición legal ni una regulación fiscal para estas ID, por lo tanto, el monto que donan o el uso de sus recursos no está reglamentado. Esto contrasta con la cantidad de recursos que manejan y el perfil de los nuevos filántropos mexicanos. La más

probable resolución de esta contradicción es hacer cambios en la LISR que regula a las donatarias quienes son los donantes más importantes.

Sobre la manera en que se registran como donatarias, se encontró que el 43 por ciento de las donantes estudiadas se registran como asistenciales, 21 como de apoyo económico a otras DA y 16 como educativas. En cuanto a la distribución de los recursos entregados las primeras otorgan el 77 por ciento, las segundas el 12 por ciento y, por último, las educativas el 5 por ciento. Dada la relevancia del marco legal es importante resaltar que las principales figuras jurídicas son las asociaciones civiles (71 por ciento) las instituciones de asistencia privada (I.A.P.) (11 por ciento) y sociedades civiles (S.C.) (nueve por ciento). De las 10 ID más sobresalientes siete son A.C.

La primera fuente de financiamiento son los recursos nacionales con el 92 por ciento. Dentro de este 92 por ciento las contribuciones principales vienen de personas morales privadas nacionales que representan el 66 y las personas físicas nacionales con el 22 por ciento. Tanto el monto de donativos como la localización de las ID se encuentra concentrado en cuatro estados: Distrito Federal (59 por ciento de las ID), Nuevo León (10 por ciento), Estado De México y Jalisco (5 por ciento respectivamente).

Los principales receptores de las contribuciones entregadas por las ID en México son otras OSC y entidades gubernamentales. Los principales contribuyentes a las OSC son Fundación Carlos Slim, A.C., Nacional Monte de Piedad, I.A.P. y Fundación Alfredo Harp Helú, A.C. En relación a donativos a gobierno son Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P., Fundación GRUMA, A.C. y Congregación Mariana Trinitaria, A.C. las que mayores montos donan. La institución que recibió el donativos más alto, por 2,825,321,688 pesos, fue el Instituto Carso de la Salud, A.C.

A pesar de las importantes donaciones económicas que otorgan estas instituciones donantes su contribución es limitada, en comparación con otros donantes a las causas filantrópicas en el mundo. El *The Capgemini and Merrill Lynch World Wealth Report 2007* estudia el nivel de donaciones filantrópicas otorgado por los individuos con mayor nivel de influencia (HNWI), definidos como aquellos con un valor de un millón de dólares en activos financieros. El reporte identifica diversas regiones del mundo demostrando el argumento que, América Latina es la región que menos contribuciones realiza (3 por ciento). Mientras que “los norteamericanos dieron el 7.6 por ciento de sus carteras, mientras que los filántropos con mayor influencia (HNWI) en la región de Asia Pacífico y Medio Oriente, dedicaron cerca del 11.8 por ciento y el 7.7 por ciento respectivamente. En Europa, los filántropos con mayor influencia (HNW), asignaron el 4.6% de su riqueza a donaciones caritativas” (Lynch y Capgemini 2008).

Anexo 1.2 Análisis de donativos otorgados por las 150 DA con mayores donativos otorgados en el 2007).

Anexo 1.2 Análisis de donativos otorgados por las 150 DA con mayores donativos otorgados en el 2007					
	Denominación	**Donativos Recibidos**	**Donativos Otorgados**	**Porcentaje**	**% Acumulado**
	TOTALES (4,758 DA)	**20,133,952,901**	**9,125,871,277**		
	TOTALES (150 DA)	**6,644,430,394**	**8,269,575,201**		
1	Fundación Carlos Slim, A.C.	602,509,573	3,671,974,224	40.24	40
2	Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P.		385,700,507	4.23	44
3	Nacional Monte de Piedad, I.A.P.		303,977,167	3.33	48
4	Fundación Alfredo Harp Helú, A.C.	24,500	168,177,470	1.84	50
5	Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca, A.C.	100,000	165,305,960	1.81	51
6	Fomento Social Banamex, A.C.	110,891,824	153,178,057	1.68	53
7	Fundación Grupo Lala, A.C.	34,107,991	147,028,168	1.61	55
8	Fundación GRUMA, A.C.	142,888,170	142,423,966	1.56	56
9	Fundación Banorte, A.B.P.	114,454,538	133,370,386	1.46	58
10	Visión Mundial de México, A.C.	115,680,840	132,690,181	1.45	59
11	Congregación Mariana Trinitaria, A.C.	3,186,881	129,842,976	1.42	61
12	Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos, A.C.	4,074,163	104,496,737	1.15	62
13	Tranquilidad y Esperanza, A.C.	35,996,705	100,181,853	1.10	63
14	Fundación para la Protección de la Niñez, I.A.P.	2,020,601	87,262,945	0.96	64
15	Fundación BBVA Bancomer, A.C.	191,958,667	76,564,821	0.84	65
16	Becas, Cultura y Estudios, S.C.	106,493,200	72,175,075	0.79	65
17	Educadores Callejeros, A.C.	18,516,502	68,774,804	0.75	66
18	Fundación Grupo Modelo, A.C.	160,466,803	64,848,546	0.71	67
19	Fondo para Niños de México, A.C.	91,809,919	64,072,223	0.70	68
20	Fundación Telmex, A.C.	73,444	60,191,839	0.66	68
21	Fundación Soriana, A.C.	58,366,825	58,998,163	0.65	69
22	México Unido Pro Derechos Humanos, A.C.	491,500	54,313,392	0.60	70
23	Instituto Tecnológico Autónomo de México.	9,566,545	50,415,060	0.55	70

24	Fundación Televisa, A.C.	146,063,359	49,607,184	0.54	71
25	Fundación de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, A.C.	1,396,487	48,045,046	0.53	71
26	Fundación Wal Mart de México, A.C.	43,790,200	44,827,946	0.49	72
27	Fundación Teletón México, A.C.	1,225,576,000	41,903,000	0.46	72
28	Fundación TV Azteca, A.C.	291,456,827	41,080,128	0.45	73
29	Fundación Merced, A.C.	43,919,529	40,968,117	0.45	73
30	Fundación Gigante, A.C.	63,891,059	38,963,118	0.43	73
31	Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, A.C.	23,523,981	38,117,705	0.42	74
32	Montepío Luz Saviñón, I.A.P.		37,362,980	0.41	74
33	Fundación Aloysius, A.C.	41,093,350	36,105,939	0.40	75
34	Fundación Luz Saviñon, I.A.P.	35,536,411	35,704,347	0.39	75
35	Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C.	120,664,901	34,298,359	0.38	75
36	Universidad Iberoamericana, A.C.	14,612,464	33,914,537	0.37	76
37	Ejército de Salvación Internacional, A.C.	6,381,928	31,979,758	0.35	76
38	Fundación Monte Fénix, A.C.	1,010,828	30,964,396	0.34	76
39	Investigaciones y Estudios Superiores, S.C.	44,261,899	29,507,750	0.32	77
40	Desarrollo Académico, A.C.	27,003,023	29,400,000	0.32	77
41	Asociación Educacional México Central, A.C.	72,818,557	29,158,397	0.32	77
42	Multibanco Mercantil Fideicomiso de Fomento Industrial Lanfi 54343-8		28,668,589	0.31	78
43	Universidad de Monterrey.	33,289,627	27,639,328	0.30	78
44	Fundacion Andanac, A.C.	24,940,410	25,560,730	0.28	78
45	Fundación Manuel Arango, A.C.	39,172,511	24,912,654	0.27	79
46	Fundación Universal 3~ Milenio, A.C.	25,000	23,830,131	0.26	79
47	Un Kilo de Ayuda, A.C.	91,066,695	23,774,653	0.26	79
48	Fondo Unido Chihuahua, A.C.	18,566,698	23,237,822	0.25	79
49	Colegio México	1,081,575	22,254,000	0.24	80

	Bachillerato, A.C.				
50	Unión de Empresarios para la Tecnología en la Educación, A.C.	114,065,494	22,178,880	0.24	80
51	Fundación México Unido, A.C.	13,963,707	20,610,510	0.23	80
52	Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, A.C.	103,844,000	20,540,295	0.23	80
53	Fundación Chrysler, I.A.P.	26,521,407	20,500,562	0.22	81
54	Fundación Deacero, A.C.	33,418,394	20,471,870	0.22	81
55	Fundación Pedro y Elena Hernández, A.C.	223,504,890	19,073,965	0.21	81
56	Centros Culturales de México, A.C.	15,630,674	18,997,613	0.21	81
57	Fundación Espinosa Rugarcía, I.A.P.	1,800,000	18,858,444	0.21	81
58	Fundación Vamos México, A.C.	23,179,033	18,817,364	0.21	82
59	Comité Cívico de Ford de México y de la Asociación Mexicana de Distribuidores Ford, A.C.	35,682,890	17,773,371	0.19	82
60	Asociación Programa Lazos, I.A.P.	56,831,916	17,630,988	0.19	82
61	Fundación Educa México, A.C.	23,977,892	17,038,683	0.19	82
62	Fideicomiso F/2001089, Bécalos.	76,214,855	16,421,726	0.18	82
63	Fundación Aloysius Guadalajara, A.C.	54,738,800	16,390,420	0.18	83
64	Fundación Sertull, A.C.	47,060,000	15,980,930	0.18	83
65	Fundación Best, A.C.	72,558,613	15,455,507	0.17	83
66	Fundación Kaluz, A.C.	24,221,338	14,942,827	0.16	83
67	Promoción de Enseñanza y Ciencia, A.C.	31,064,614	14,802,043	0.16	83
68	HSBC México, S.A Fideicomiso 186180	10,836,300	14,390,611	0.16	83
69	Fundación Coca-Cola, A.C.	14,305,083	14,207,700	0.16	84
70	Centro Universitario México, A.C.	195,989	13,968,600	0.15	84
71	Fundación Mary Street Jenkins, I.B.P.	2,764,800	13,664,387	0.15	84
72	Fideicomiso Núm. 14522-8 Coca Cola Albergues Escolares Indígenas. Banco Nacional de México, S.A.	18,540,408	13,609,119	0.15	84

73	Fundación Universidad Autónoma de Nuevo León, A.C.	100,440	13,554,798	0.15	84
74	Fundación Dibujando un Mañana, A.C.	14,095,878	13,092,429	0.14	84
75	Fundación José Cuervo, A.C.	8,816,614	13,041,415	0.14	84
76	Quiera Fundación de la Asociación de Bancos de México, A.C.	19,428,684	12,485,419	0.14	85
77	Por los Niños del Planeta, A.C.	7,248,328	12,362,121	0.14	85
78	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.	221,310,778	12,360,091	0.14	85
79	Asociación Técnico Cultural Garza Barragán, S.C.	31,720,678	11,644,134	0.13	85
80	Fundación para el Apoyo a la Formación de la Infancia, A.C.	13,538,505	11,212,377	0.12	85
81	Fundación Nacional de Trasplantes, A.C.	4,417,131	10,990,403	0.12	85
82	Fundación ARA, A.C.	18,955,000	10,742,650	0.12	85
83	Fundación Rafael Dondé, I.A.P.		10,546,801	0.12	85
84	Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.	26,727,978	10,141,802	0.11	86
85	Patronato Pro Salud Chihuahua, A.C.	3,613,186	9,988,727	0.11	86
86	Fundación Axtel, A.C.	10,087,780	9,876,621	0.11	86
87	Fundación Jumex, A.C.	148,018,200	9,648,737	0.11	86
88	Antonio Chedraui Caram, A.C.	12,012,976	9,467,052	0.10	86
89	Desarrollo Integral para la Salud, A.C.	25,585,392	9,089,100	0.10	86
90	Casa Hogar Luz Nava, A.C.	92,400	9,000,000	0.10	86
91	Faprode, A.C.	4,070,028	8,977,335	0.10	86
92	Alimentos para los más Necesitados de León, A.C.	922,731	8,961,042	0.10	86
93	Agroreservas, S.C.		8,712,387	0.10	86
94	Fundación Centro Libanés, A.C.	14,438,418	8,704,575	0.10	87
95	Fomento Moral y Educativo, A.C.	232,068	8,682,910	0.10	87
96	Fundación GBM, I.A.P.	11,468,524	8,638,690	0.09	87
97	Fundación Metlife México, A.C.	32,712,900	8,605,945	0.09	87
98	Fundación León XIII, I.A.P.	24,796,284	8,601,118	0.09	87
99	Fundación Magdalena Ruiz de Del Valle, I.A.P.		8,075,703	0.09	87

100	FONABEC, A.C.	7,086,412	7,962,440	0.09	87
101	Cáritas Mexicana, I.A.P.	23,510,302	7,751,789	0.08	87
102	Fundación del Empresariado Sonorense, A.C.	10,388,904	7,641,859	0.08	87
103	Casa de Asistencia y Rehabilitación para Indigentes, A.C.	6,590,566	7,623,320	0.08	87
104	Sólo por Ayudar, A.C.	8,596,886	7,614,188	0.08	87
105	Centro de Educación y Cultura Ajusco, S.C.	13,516,523	7,564,105	0.08	88
106	Desarrollo Comunitario Santa María, A.C.	7,464,973	7,464,973	0.08	88
107	Fundación Diez Morodo, A.C.	4,300,000	7,458,693	0.08	88
108	Fundación ADO, A.C.	7,413,275	7,256,826	0.08	88
109	Banco de Alimentos de Navojoa, I.A.P.	2,374,120	7,225,275	0.08	88
110	Programa de Apoyo y Beneficios Escolares, S.C.	6,000,000	7,195,216	0.08	88
111	Fundación del Dr. Simi, A.C.	147,550,184	7,099,124	0.08	88
112	Bachillerato Universidad Iberoamericana Noroeste, A.C.	87,783	7,095,666	0.08	88
113	Fundación Castro Limón, A.C.	10,266,160	7,025,755	0.08	88
114	Julita T. Viuda de Del Valle y Antonio Del Valle Talavera, I.A.P.		7,015,000	0.08	88
115	Ruedas para la Humanidad, I.B.P.	287,500	6,871,244	0.08	88
116	Centro de Estudios Técnicos Laguna del Rey, A.C.	6,117,494	6,809,153	0.07	88
117	Bermúdez Mascareñas, S.C.	152,334,222	6,799,981	0.07	88
118	Banco Nacional de Mexico, S.A. Fid. Coca Cola Construye 14393-4	7,000,000	6,786,653	0.07	89
119	Campo San Antonio Fundación Pape, A.C.		6,732,285	0.07	89
120	Demos, I.A.P.	7,373,501	6,688,539	0.07	89
121	Fondo de Becas Esposos Rodríguez, S.C.		6,687,561	0.07	89
122	Los Cafetos, S.C.	9,548,825	6,564,148	0.07	89
123	Fomento Cultural Banamex, A.C.	33,465,252	6,485,850	0.07	89
124	Asociación Julio Roldán, I.A.P.	2,093,306	6,385,423	0.07	89

125	Fideicomiso por los Niños de México, Todos en Santander Serfin Núm. F/321241. Banco Santander Mexicano, S.A.	7,943,274	6,340,000	0.07	89
126	Banco de Alimentos del Centro del Estado de Hidalgo, A.C.	1,000,228	6,208,705	0.07	89
127	Sociedad Panamericana de Estudios Empresariales, A.C.	5,645,155	6,206,074	0.07	89
128	Fomento de Investigación y Cultura Superior, A.C.	45,705,036	6,159,744	0.07	89
129	Patronato del Instituto Tecnológico de Toluca, A.C.	6,542,777	6,128,587	0.07	89
130	Instituto Irlandés de Monterrey, S.C.	15,257,232	6,108,277	0.07	89
131	Alberto Einstein, A.C.	66,266,878	6,107,900	0.07	89
132	Apoyo al Desarrollo de Archivos y Bibliotecas de México, A.C.	30,440,591	6,084,686	0.07	90
133	Peterson Lomas Preparatoria, S.C.	507,356	6,000,000	0.07	90
134	Corporativa de Fundaciones, A.C.	22,609,275	5,985,597	0.07	90
135	Universidad Anáhuac de Cancún, S.C.	11,725,550	5,966,500	0.07	90
136	Fundación Junto con los Niños de Puebla, A.C.	11,807,177	5,923,541	0.06	90
137	Patronato de la Universidad Autónoma de Querétaro, A.C.	905,596	5,867,263	0.06	90
138	Fundación Telefónica México, A.C.	6,458,951	5,710,732	0.06	90
139	Centro Educativo Boston, S.C.	8,919,471	5,677,438	0.06	90
140	Hogar y Cultura, A.C.	12,159,196	5,625,709	0.06	90
141	Instituto México Secundaria, A.C.	13,635	5,550,000	0.06	90
142	Fundación Ricardo Andrés y José A. Chapa González, A.C.	18,000	5,539,354	0.06	90
143	Banco Internacional de Alimentos, A.C.	1,084,731	5,528,395	0.06	90
144	Jardín de Niños Tzitlacalli, A.C.	1,071,591	5,446,758	0.06	90
145	Fundación Vida Digna, A.C.	7,125,521	5,442,268	0.06	90
146	Fundación Frisa, A.C.	5,436,874	5,436,150	0.06	90
147	Fomento de Obras Sociales y de Caridad, A.C.	5,506,851	5,426,580	0.06	90

148	Treviño Elizondo, Asociación de Beneficencia Privada.	20,000	5,412,520	0.06	91
149	Fundacion Cívica Cultural Villacero, I.B.P.	2,724,879	5,304,002	0.06	91
150	Cooperación y Desarrollo, A.C.	13,873	5,301,424	0.06	91

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal", https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx (consultado el 1 de enero de 2010).

Anexo 1.2 Rubros Autorizados a las Donatarias Autorizadas según la clasificación del SAT.

A. Organizaciones civiles y fideicomisos asistenciales (Artículo 95, fracción VI de la Ley del ISR)
B. Organizaciones civiles y fideicomisos educativos (Artículo 95, fracción X de la Ley del ISR)
C. Organizaciones civiles y fideicomisos para la investigación científica o tecnológica (Artículo 95, fracción XI de la Ley del ISR)
D. Organizaciones civiles y fideicomisos culturales (Artículo 95, fracción XII de la Ley del ISR)
E. Organizaciones civiles y fideicomisos becantes (Artículo 95, fracción XVII y 98 de la Ley del ISR)
F. Organizaciones civiles y fideicomisos ecológicos (Artículo 95, fracción XIX de la Ley del ISR
G. Organizaciones civiles y fideicomisos para la reproducción de especies en protección y peligro de extinción (Artículo 95, fracción XX de la Ley del ISR)
H. Organizaciones civiles y fideicomisos de apoyo económico de otras donatarias autorizadas (Artículo 96 de la Ley del ISR)
I. Organizaciones civiles y fideicomisos para obras o servicios públicos (Artículo 31, segundo párrafo del Reglamento de la Ley del ISR)
J. Organizaciones civiles y fideicomisos propietarios de bibliotecas privadas con acceso al público en general (Artículo 114 del Reglamento de la Ley del ISR)
K. Organizaciones civiles y fideicomisos propietarios de museos privados con acceso al público en general (Artículo 114 del Reglamento de la Ley del ISR)
L. Organizaciones civiles y fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles en los términos de los convenios suscritos por México para evitar la doble tributación (artículo 97 de la Ley del ISR, vigente a partir del 1 de enero de 2002, antes artículo 70-B y regla I.3.10.1. de la RMF) Para efectos de la autorización para recibir donativos deducibles de impuesto sobre la renta del extranjero, los requisitos establecidos en los artículos 70 y 70-B, vigentes al momento de la firma del convenio suscrito por los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal, se contienen también en los artículos 95 y 97 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del 1 de enero de 2002, así entonces, al cumplir tales disposiciones, se considera que también habrían calificado como tal de conformidad con los artículos 70 y 70-B vigentes al 31 de diciembre de 2001.
M. Programa Escuela-Empresa

SAT, "Directorio de Donatarias Autorizadas".
http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/autorizadas/default.asp (consultado el 30 de agosto de 2009).

[i] Dichas organizaciones y actividades son reguladas por: Section 501(c)(3) of the Internal Revenue Code (see 501(c)(3)) and will be eligible to receive tax-deductible charitable gifts. Council of Foundations, *Glossary of Philanthropic Terms*, http://www.cof.org/whoweserve/terms/index.cfm#501c3#501c3

[ii] La página de acceso a este sitio es bastante compleja, por ello, el PFSC del ITAM creó un instructivo para acceder a la

página que puede encontrar en el siguiente sitio: http://www.filantropia.itam.mx/docs/Instrucciones%20SAT.pdf.

[iii] La información que aquí se presenta se obtuvo de los sitios de internet de las fundaciones. Para mayor información, se puede consultar las páginas de internet respectivas.

[iv] Para mayor información consultar: Fundación Gonzálo Rio Arronto, I.A.P. (http://fgra.org.mx/) (consultada el 25 de febrero de 2010).

[v] Actualmente, han constituido una nueva fundación, miembro de este grupo de la Fundación Herp Helú Deportes. Fundación Herp Helú, "Fundación-misión", http://www.fahh.com.mx (consultada el 26 de febrero de 2010) y Fundación Herp Helú Oaxaca, "Datos Financieros" http://www.fahho.org/ (consultada el 26 de febrero de 2010).

[vi] Para más información ver Nacional Monte de Piedad. http://www.montepiedad.com.mx/ (Consultado el 17 de Februaro de 2009).

[vii] Para más información consultar: Banamex, "Compromiso Social", http://www.banamex.com.mx/esp/acerca_banamex/compromiso_social/index.html (consultado el 25 de febrero de 2010).

[viii] Para más información consultar: Centro Mexicano para la Filantropía, Reunión 2009, "Movilización de Recursos", http://www.cemefi.org/reunion/ponencias/11%20de%20noviembre/movilizacionderecursos/Fundaciones%20empresariales/Fundacion%20Lala.pdf (consultada el 26 de febrero de 2010).

[ix] Para más información consultar la página de internet de la empresa, ya que la fundación no cuenta con la propia. Gruma, http://www.gruma.com/vEsp/ (consultada el 26 de febrero de 2010).

[x] Para más información consultar: Visión Mundial México, "¿Quiénes somos?" https://visionmundial.org.mx/patrocinios.php (consultada el 26 de febrero de 2010).

[xi] Importe total de las contraprestaciones pagadas al personal que labora en las organizaciones, tanto asalariadas como asimiladas; excepto los miembros del órgano de Gobierno Interno (consejo Directivo, Patronato, Consejo Técnico) y del Personal Directivo. Todas las definiciones usadas en esta sección provienen del SAT, "Manual de Usuario para capturar información en Portal de Transparencia Donatarias". http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/default.asp (consultado el 1 de octubre de 2009)

[xii] A continuación se presentan las definiciones de estos rubros de acuerdo al manual del Portal publicado por el SAT. Administración: ingrese el importe total de erogaciones efectuadas por este concepto; Operación: ingrese el importe total de erogaciones realizadas para solventar las actividades directamente vinculadas al objeto social; Representación: ingrese el importe total de las erogaciones realizadas para poder realizar las actividades del personal que labora en la organización, por ejemplo, viáticos. Además del reporte de estos gastos se ofrece otra categoría llamada "montos destinados y conceptos ejercidos en el desarrollo directo de la actividad" (equivalente a 36, 953, 946,777) la cual se define de la siguiente manera: Conceptos ejercidos: capture cada actividad propia del objeto social de la organización, sin contemplar salarios. Ejemplos: prótesis, lentes, becas, etc.; Monto: capture el monto asignado a cada actividad propia del objeto social de la organización

Dadas las definiciones podríamos esperar que este último rubro fuera igual a los gastos operativos. Sin embargo, al corroborar con registros particulares observamos que no todos concordaban. Esto es porque la definición es confusa y abierta, lo que da lugar a la doble contabilidad de datos o mal uso de su información financiera. Asimismo, el monto total de la plantilla laboral, que debe ser categorizado como gasto administrativo no siempre se representa como una proporción del mismo, ya que en algunos casos inclusive supera la cifra.

[xiii] En esta categoría se incluyen a los receptores cuyo nombre no fue explicito o incluía al público en general, beneficiarios sin especificar organización y nombres particulares.

[xiv] Para realizar este comparativo se tomaron las cifras correspondientes únicamente a las OSC nacionales presentadas en la sección que tiene como fuente: SHCP, "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Anexos, Anexos de Finanzas Públicas", Cuarto trimestre de 2006, http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/InformeTrimestral_2.aspx (consultado el 2 de octubre de 2009).

[xv] Para más información al respecto consultar: Carrillo Collard, Paticia, Socorro Mayec Vargas Arias, Mónica Tapia Álvarez, y Michael Layton con la colaboración de Carlos Torres. "Diagnóstico sobre Filantropía Corporativa en México". Ciudad de México: Fundación Borquez Schwarzbeck, A.C., Synergos Institute, Alternativas y Capacidades A.C., ITAM y Fundación W.K. Kellogg, marzo de 2009. Disponible en: http://www.alternativasociales.org/esp/diagnostico_filantropia.php

BIBLIOGRAFÍA

Banamex, (consultado el 25 de febrero de 2010), "Compromiso Social",

http://www.banamex.com.mx/esp/acerca_banamex/compromiso_social/index.html.
Slim Helú, Carlos, (consultado el 26 de febrero de 2009), "Actividad Social". http://www.carlosslim.com.mx/responsabilidad.html#carso
Carrillo Collard, Paticia, Socorro Mayec Vargas Arias, Mónica Tapia Álvarez, y Michael Layton con la colaboración de Carlos Torres, 2009, *Diagnóstico sobre Filantropía Corporativa en México*. México: Fundación Borquez Schwarzbeck, A.C., Synergos Institute, Alternativas y Capacidades A.C., ITAM y Fundación W.K. Kellogg. Disponible en: http://www.alternativasociales.org/esp/diagnostico_filantropia.php

Cemefi, 2005, *Directorio de Fundaciones y entidades donantes en México*, INDESOL, CEMEFI, México.
Cemefi, 2009, *Movilización de Recursos*, http://www.cemefi.org/reunion/ponencias/11%20de%20noviembre/movilizacionderecursos/Fundaciones%20empresariales/Fundacion%20Lala.pdf.

De la Maza, Gonzalo, 2005, Enabling Environments for Philanthropy and Civil Society: The Chilean Case, en *Philanthropy and Social Change in Latin America*, *Cabridge*, eds. Sanborn y Portocarrero. MA, Harvard University Press, en Layton, Michael, 2009, *Philanthropy and the Third Sector in Mexico: The Enabling Environment and its Limitations*, Norteamérica Revista Académica, CISAN, UNAM Año 4 no. 1, México.
Fundación Gonzálo Rio Arronte, I.A.P. , (consultada el 25 de febrero de 2010), "Objetivos", http://fgra.org.mx/
Fundación Harp Helú, (consultada el 26 de febrero de 2010), "Fundación-misión", http://www.fahh.com.mx
Fundación Herp Helú Oaxaca, (consultada el 26 de febrero de 2010), "Datos Financieros" http://www.fahho.org/
Gruma, (consultada el 26 de febrero de 2010), http://www.gruma.com/vEsp/
Layton, Michael D., 2010, "A Paradoxical Generosity: Resolving the Puzzle of Community Philanthropy in Mexico", en *Giving. Thematic Issues on Philanthropy and Social Innovation - Issue on Community Philanthropy : an evolutionary framework*, Editada por invitación por Ceri Oliver Evans y Susan Wilkinson, Maposa. Num. 1/09 Bologna: Bononia University Press.
_____, 2009, "Philanthropy in Latin America", en *International Encyclopedia of Civil Society*, Anheier, Helmut; Toepler, Stefan eds., Springer, New York.
Merrill Lynch and Capgemini, 2008, "2007 World Wealth Report", http://www.ml.com/media/79882.pdf;11/5/2008.
Nacional Monte de Piedad, (consultado el 17 de febrero de 2009), http://www.montepiedad.com.mx/
Natal, Alejandro, Patricia Greaves y Sergio García, 2002, *Recursos Privados para Fines Públicos: las Instituciones Donantes en México*, CEMEFI, The Synergos Institute y El Colegio Mexiquense, México.
SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal", (fecha de consulta el 1 de enero de 2010), https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx.
____, "Directorio de Donatarias Autorizadas", (consultado el 30 de agosto de 2009), http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/autorizadas/default.asp
____, "Manual de Usuario para capturar información en Portal de Transparencia Donatarias", (consultado el 1 de octubre de 2009), http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/default.asp
SHCP, "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Anexos,

Anexos de Finanzas Públicas", Cuarto trimestre de 2006, (consultado el 2 de octubre de 2009), http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/InformeTrimestral_2.aspx
The Council of Foundations, "Who we serve", (consultada el 3 de febrero de 2009), http://www.cof.org/whoweserve/index.cfm?navItemNumber=14829
The Council of Foundations, "Glossary of Philanthropic Terms", (consultada el 3 de febrero de 2009), http://www.cof.org/whoweserve/terms/index.cfm#501c3#501c3
Van der Ploeg, Tymen, 2009, "Law, Foundations", *en International Encyclopedia of Civil Society*, Anheier, Helmut; Toepler, Stefan eds., Springer, New York.
Visión Mundial México, "¿Quiénes somos?", (consultada el 26 de febrero de 2010), https://visionmundial.org.mx/patrocinios.php
Voker Then, Konstantin Kehl, 2009, "Functions of, Foundations", en *International Encyclopedia of Civil Society*, Anheier, Helmut; Toepler, Stefan eds., Springer, New York.

1

¿El financiamiento público, es una alternativa frente a la crisis para las organizaciones que trabajan en la defensa y promoción de los derechos sexuales y reproductivos?

Ana María Sánchez Rodríguez

Resumen

El año 2009 fue un año difícil para la economía global. México fue uno de los países más afectados. El costo de la canasta básica y el desempleo se dispararon a cifras que se creían superadas, la afectación al sector económico y productivo del país fue notoria y evidente frente a la respuesta tardía de las autoridades. Los efectos de la crisis han impactado al sector económico, pero también y quizá de manera más drástica, al sector no lucrativo. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han dejado de percibir recursos suficientes para ejecutar sus programas, incluyendo a aquellas organizaciones que trabajan en la promoción y defensa de los derechos humanos en el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos. Ante ello, vale la pena reflexionar si esta situación pueda estar orillando a este grupo de organizaciones a considerar otras alternativas para la obtención de recursos que les permita seguir operando, entre las que se podría incluir el financiamiento público como una opción.

Palabras Claves

Financiamiento, autonomía, derechos, movilización de recursos, crisis.

Introducción

La decisión de optar por un tipo de financiamiento u otro depende mucho del tipo de trabajo de las OSC, su acercamiento a aspectos relacionados con el desarrollo de la población (modelos de

intervención), así como su trayectoria de interacción con el Estado. Un aspecto importante en las organizaciones que trabajan en la defensa y promoción de los derechos humanos es el cuidado de su autonomía frente al Estado. En este sentido, en la acción y en el discurso de los derechos humanos que sustentan el trabajo de las OSC que trabajan en ello, buscan el respeto irrestricto de todos los derechos para todas las personas. Esto incluye los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, derechos que han sido producto de una larga discusión y poca aceptación, sino es que nula, por parte de los gobiernos conservadores.

Es por ello, que el tema del financiamiento público y la preservación de la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil presenta una dicotomía difícil de conciliar, sobretodo en casos en que los temas que les interesa posicionar en la agenda pública, no son afines a los intereses del partido en el poder. Para estas organizaciones resulta de vital importancia legitimar su trabajo y tener credibilidad en el debate público frente a las posiciones que no son favorables al trabajo de promoción de los derechos humanos. El financiamiento es, por tanto, un tema delicado que se liga a la legitimidad del trabajo que desempeñan muchas de las organizaciones defensoras de los derechos humanos, en especial de aquellas que tienen como fin incidir en las políticas públicas y mantener interlocución con los actores políticos.

Dentro del universo de las formas y tipos de organizaciones de la sociedad civil existentes, el presente trabajo hace referencia exclusivamente a aquellas que trabajan en los derechos de las mujeres y en específico los derechos sexuales y reproductivos. Éstas son organizaciones que hacen un trabajo de incidencia en la política pública y cuya subsistencia está garantizada de manera importante por donantes extranjeros y aportaciones privadas, como se verá en el siguiente apartado.

El documento está organizado de la siguiente manera. En la primera parte planteo de manera breve el contexto en el cuál surgen las organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres y la fuerza que han adquirido como resultado de un trabajo sistemático y consistente dirigido a que el Estado mexicano cumpla con sus obligaciones en materia de derechos sexuales y reproductivos.

En un segundo momento se analiza el tema del financiamiento, el origen de los ingresos de estas organizaciones, los problemas que enfrentan para acceder a los recursos, así como si hay una parte representativa de esos ingresos que provenga del financiamiento público.

Finalmente a través de la evidencia obtenida, resultado principalmente de la realización de una serie de entrevistas a profundidad,[i] se pretende responder a la pregunta original de si ha habido un considerable recorte del financiamiento extranjero que reciben estas organizaciones, y si fuera así, si esto les ha significado a las organizaciones un cambio de estrategia y la decisión de considerar la solicitud de

financiamiento público local o federal como una alternativa. En este último apartado me ha parecido importante explorar las estrategias de financiamiento que persiguen las organizaciones objeto de este estudio, como una manera de ilustrar otras formas que permiten un ahorro de recursos y que les posibilita el continuar con su labor.

Antecedentes

Las organizaciones que trabajan en la defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres: derechos sexuales y reproductivos.

La lucha de las mujeres en México tiene una historia extensa y prolífera de batallas que se han ganado en distintos terrenos, en 1953 con el voto, siguiendo con la creación de una corriente de pensamiento que aborda el tema de la ciudadanía, la inclusión y la mujer. Los derechos de las mujeres en el marco internacional han tomado relevancia desde la creación de instrumentos jurídicos vinculantes que colocan el tema en el centro del debate de las políticas públicas. No en vano en México se han ido construyendo con gran esfuerzo, y aún con varios retos por delante, los institutos de las mujeres[ii]. La creación de leyes que protegen y promueven los derechos de las mujeres, es otra de las contribuciones de los movimientos, grupos y organizaciones civiles que han colocado la importancia de legislar sobre situaciones que no son ajenas del ámbito público, es decir, se ha podido colocar lo que era considerado como "privado" en la esfera de lo público. Temas como la violencia contra la mujer, así como el del derecho a decidir sobre su propio cuerpo se ha visibilizado y colocado como un asunto de importancia nacional.

Sin duda estos logros han sido acompañados de una larga trayectoria del feminismo, su historia y desarrollo en México es vasta y compleja y no es objeto de este estudio. No obstante, me parece importante considerar los antecedentes que llevaron a la creación de organizaciones de la sociedad civil a finales de los 80 y en los 90, etapa a la que se ha considerado como la institucionalización del feminismo. [iii]

Estas organizaciones fueron planteando otra forma de relacionarse de cara al estado, asumiendo un rol distinto frente a la política, e incluye de manera importante el involucramiento en estrategias de cabildeo (*lobbying*) para el avance de temas como la transversalización de la perspectiva de género, la asignación presupuestal y el cumplimiento de las obligaciones del estado en los derechos de las mujeres[iv].

La ampliación de sus agendas, el desarrollo de nuevos espacios de incidencia y la configuración para dar respuesta a nuevos desafíos ha colocado el tema del financiamiento en otra dimensión, asociada al reto de buscar fuentes que les permita operar con plena autonomía[v]. No obstante, el trabajo de

consecución de fondos las lleva, en opinión de algunas, a renunciar a sus prácticas de autonomía y ceder ante las agendas de algunas de las financiadoras interesadas en colocar sus agendas y construir redes. La tendencia a la que hay que rehuir, de acuerdo a los movimientos de feministas "autónomas", es la de crear organizaciones profesionales que ejecuten determinados proyectos a cargo de las agendas de las financiadoras[vi].

Más allá de si la conformación de organizaciones "institucionalizadas" ha contribuido o no al movimiento feminista o se ha alineado a intereses que responden a las fuentes de financiamiento, lo cierto es que estas han ido poco a poco apropiándose de espacios en la esfera pública participando de procesos que van denunciando los vacios y huecos de la actuación del estado.

El trabajo de las organizaciones de derechos humanos, en especial de aquellas que han tenido una trayectoria crítica frente al Estado, han buscado total independencia y autonomía que les permita manejarse con plena libertad para el tratamiento de los temas que quieren colocar en el ámbito público. Este es el caso de muchas de las organizaciones que trabajan el tema de los derechos de las mujeres y los derechos sexuales y reproductivos. Frente a los gobiernos de derecha, el trabajo de estas organizaciones se torna complicado y de difícil acceso a los espacios de incidencia para la política pública; en cambio, en la relación con los gobiernos que pudieran ser ideológicamente afines a las causas que se promueven, se ha requerido ser cautelosas para no partidizar la lucha por la ampliación y el ejercicio de los derechos humanos.

Organizaciones como Católicas por el derecho a decidir, A.C., Grupo de información en reproducción elegida, A.C. (Gire), Equidad de género, ciudadanía, trabajo, y familia, A.C. (Equidad), Ipas México y la oficina en México de Population Council entre otras, son algunas de las organizaciones que con una trayectoria sólida han logrado avanzar en temas fundamentales sobre los derechos de las mujeres.

El marco de actuación que tienen para hacer incidencia en política pública se sustenta en las obligaciones del estado mexicano. En relación al avance de los derechos de la mujer, México ratifico en 1981 la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, y posteriormente su protocolo facultativo, que establece el procedimiento para ejercer el derecho de petición de respeto a la Convención e investigar casos de violaciones graves de los derechos humanos. En 1998 ratificó también la Convención Interamericana para prevenir, sancionar, y erradicar la violencia contra las mujeres, *Belém do Pará*.

El desarrollo y la evolución de los derechos humanos y en especial el avance en el reconocimiento y respeto de los derechos de las mujeres ha re-significado el rol del movimiento feminista. Las organizaciones que tienen su origen en estas dos últimas décadas deben una parte importante de su

desarrollo y sostenimiento a la fuerte actividad e influencia en la internacionalización de los derechos humanos. Las conferencias mundiales han sido un referente importante, en donde han participado representantes de los estados, activistas e integrantes de las organizaciones de la sociedad civil. En 1985 se realizó la Tercera Conferencia Mundial de la Mujer en Nairobi sobre el contexto de la crisis económica y el impacto negativo para las mujeres[vii], y en 1995 la Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer en Beijing, en la que destacadas feministas, muchas de ellas fundadoras de importantes organizaciones civiles en México, desempeñaron un rol relevante.

Uno de los logros que se colocaron en la plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia fue la necesidad de fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para movilizar recursos a favor de los derechos de las mujeres[viii].

Como se mencionaba, las últimas dos décadas han traído como resultado la conformación de organizaciones que, a diferencia de las etapas primeras del feminismo, han buscado una mayor cohesión para trabajar directamente con los actores políticos. Un ejemplo lo constituye la Alianza Nacional por el Derecho a Decidir (ANAD)[ix], que tiene su origen en la decisión colectiva de integrar esfuerzos desde el trabajo de cinco organizaciones para ampliar la opinión pública favorable en torno al tema del aborto, y posicionar el tema de los derechos de las mujeres como un aspecto de justicia social.

El trabajo de estas organizaciones tiene en común la defensa y promoción de los derechos sexuales y reproductivos, conforman un fuerte común con visión para desplegar estrategias múltiples a partir del trabajo que cada una hace, y que se complementa con el de las demás. Así por ejemplo, Católicas por el derecho a decidir, tiene una trayectoria de trabajo importante en la generación de opinión pública favorable frente al tema. Ipas-México atiende el tema de la calidad de los servicios de salud reproductiva, Gire busca tener mayor incidencia en el ámbito legislativo, Population Council se aboca a la investigación, y Equidad al trabajo con la base social y la formación de mujeres líderes. Son organizaciones que con un equipo pequeño han logrado constituirse y conformarse a través de una estructura funcional para atender coordinadamente la defensa de los derechos de la mujer a través de la incidencia en política pública. El ejemplo más emblemático de la acción coordinada entre las organizaciones ha sido la despenalización del aborto en el Distrito Federal en abril de 2007. En este año, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la ley que despenaliza el aborto hasta la semana 12 de gestación. Entre otros temas, Equidad ha tenido una aportación importante en el trabajo de construcción del presupuesto público con perspectiva de género[x]. Constituida en 1996 a partir de la Conferencia de Beijing, se asume como una organización que defiende los derechos de las mujeres a través de la denuncia y exigencia por el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado

Mexicano. El trabajo de Ipas-México y su inserción en el ámbito de la salud pública a través de la capacitación de las y los promotores ha empujado importantes reformas en el Plan de Acción del Centro de Equidad y Salud Reproductiva.

La labor de estas organizaciones ha motivado cambios en la agenda pública, aunque esto no necesariamente implica todavía haber logrado ganar la batalla a favor de los derechos sexuales y reproductivos. Basta observar las acciones emprendidas en varios de los estados de la República en el tema del aborto que han dejado sin posibilidad la concreción de los derechos de las mujeres.

El impacto de la crisis y la escasez de financiamiento en la agenda de las OSC que trabajan a favor de los derechos sexuales y reproductivos

Son pocos los estudios que se han realizado sobre el impacto de la crisis en las organizaciones de la sociedad civil. Hasta ahora lo que se tiene son estimaciones de los efectos de la crisis en los sectores productivos y fiscal. A esto se añade la poca información validada que se tiene en México para identificar, por un lado los recursos públicos que perciben las organizaciones y por otro, los provenientes del financiamiento internacional. Por ello, es importante destacar la "Conferencia sobre la crisis económica y financiera mundial y su impacto en el desarrollo" convocada en junio del año pasado por las Naciones Unidas para analizar entre otros temas el del financiamiento internacional y sus efectos en el desarrollo. El documento producto de esta conferencia reconoce los impactos negativos en el desarrollo: desempleo, pobreza y hambre; crecimiento del déficit y reducción en la recaudación fiscal; decrecimiento en las remesas; y reducción en el acceso al crédito y al financiamiento comercial, entre otros.

En el mismo periodo y como resultado de este primer acercamiento para evaluar el impacto de la crisis, representantes de organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo se reunieron para discutir y presentar un punteo de recomendaciones para que los efectos de la crisis no fueran mayores. En otoño de 2009 se realizó una encuesta[xi] a distintas organizaciones para conocer de qué manera les había afectado la crisis. Los principales resultados obtenidos concluyen que en una situación de crisis es muy difícil para las OSC movilizar recursos, dado que simultáneamente la demanda de sus servicios se incrementa, mientras que las fundaciones reducen su capacidad de financiamiento. La observación más contundente es la afirmación que frente a una crisis económica es necesaria la participación y actuación de los gobiernos así como de los organismos internacionales[xii].

El reporte del Foundation Center[xiii] pronosticó para el 2010 una reducción en las donaciones, enfatizando la dificultad de identificar el impacto real de la crisis en el trabajo de las fundaciones. Los efectos de la crisis son innegables si observamos como muchas de las financiadoras han recortado sus

donativos. Esta problemática viene acompañada de la restructuración y cambios en el desarrollo de las agendas que promueven las financiadoras.

A pesar de los pronósticos sobre la reducción del financiamiento, algunas de las fundaciones internacionales han logrado mantener el apoyo de la promoción de los derechos sexuales y reproductivos. En el financiamiento global dirigido a apoyar iniciativas en México, la mayoría de las financiadoras reportan cifras menores con relación al año anterior. La excepción la encontramos con la Fundación Ford que incrementó tanto el recurso financiero como el número de proyectos apoyados en el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos. Toda esta situación ha repercutido en las organizaciones de la ANAD, mismas que mantienen fuertes vínculos con fundaciones internacionales para el financiamiento de sus proyectos.

El siguiente cuadro muestra a algunas de las fundaciones que han financiado a estas organizaciones de 2007 a 2009.

Organización	**Fundaciones Internacionales**
Católicas por el derecho a decidir, A.C.	Catholics For Choice CFC[xiv] Fundación Mac Arthur (2008) Fundación Ford (2007)
Salud integral para la mujer, A.C. (Sipam)	Oxfam Novib de 2005-2007[xv]
Equidad de género, ciudadanía, trabajo, y familia, A.C. (Equidad)	Fundación MacArthur (2008)
IPAS México	Fundación Packard (2008) The Hewlett Foundation a través de IPAS (2008)
Grupo de Información en reproducción elegida, A.C. (Gire)	MacArthur Foundation, Ford Foundation, General Service Foundation, The Global Fund for Women, The Packard Foundation, The Erik E. and Edith H. Bergstrom Foundation The Hewlett Foundation, The Summit Foundation, Wallace Global Fund, Mama Cash (Holanda), Instituto de la Mujer (España)

La Fundación Ford apoya a las organizaciones a través del programa sexualidad y salud reproductiva que incluye la promoción de los derechos reproductivos y el derecho a la salud sexual, entre los años de 2007 a 2010, la cantidad que ha erogado ha sido de $2’616,650 dólares[xvi]. Las cifras en el siguiente cuadro nos muestran un incremento en el número de proyectos y en el monto otorgado para el área de promoción de los derechos reproductivos y el derecho a la salud sexual. En el 2010 la Fundación Ford otorgó recursos a siete proyectos más que en el año anterior. El financiamiento otorgado bajo la

iniciativa de promover los derechos sexuales y reproductivos incluye los ámbitos de fortalecimiento institucional de las organizaciones, comunicación y difusión, incidencia y reformas. En este año la Fundación Ford apoyó los proyectos de Gire, Equidad y Católicas por el derecho a decidir.

Financiamiento otorgado por la Fundación Ford al tema de los derechos sexuales reproductivos de 2007-2010

Año	**Número de proyectos**	**Monto (en dólares)**
2007	1	$153,000
2008	2	$200,000
2009	6	$748,650
2010	13	$1,515,000

La Fundación Hewlett contempla un programa específico de apoyo a las organizaciones que trabajan en la promoción de los derechos sexuales y reproductivos bajo el tema de población, pero no es a través de este programa que se han dado los donativos a las organizaciones que trabajan en México. En el rubro de crimen y legalidad, derechos civiles y derechos humanos, y desarrollo comunitario, incluye el apoyo otorgado a Gire en 2003 por un tiempo de tres años y en 2006 por dos años, a la Fundación Mexicana para la Planeación Familiar, esta última organización bajo el rubro de Salud.

Los donativos que ha otorgado a las organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas en México, suman un total de $40, 843,536 dólares en el periodo comprendido de 2003 a 2009[xvii]. Su agenda incluye los temas de derechos civiles y políticos, transparencia, entre otros. Las cifras que la Fundación reporta indican que México es uno de los países con mayores beneficios después de Canadá e Inglaterra con 46 proyectos. En 2008 la Fundación otorgó 10, 640 000 dólares para 15 organizaciones/instituciones y en 2009 el monto otorgado fue de 2, 270,000 dólares para 12, esto representó una disminución de 80% del recurso erogado con respecto al año anterior.

Otra de las fundaciones que otorga financiamiento es la Fundación Packard, tienen un programa denominado población y salud reproductiva. Este programa incluye en sus temas y objetivos, el acceso universal a los servicios de salud reproductiva, asegurar el acceso al aborto seguro y promover a las organizaciones que trabajan en estos temas. El programa atiende iniciativas que se orienten a crear opinión pública favorable en relación al derecho al acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva. Este programa financia especialmente a las organizaciones de segundo piso para que a su vez puedan movilizar recursos y dar apoyo para la consolidación de las políticas que están orientadas a la planificación familiar.

Recursos otorgados por la Fundación Packard a nivel global a través del Programa de población y

salud reproductiva:

Año	**Número de Proyectos**	**Monto destinado (en dólares)**	**Organizaciones que a su vez financian a las organizaciones pertenecientes a la ANAD**
2008	26	15, 750,000	Ipas (EUA)
2009	19	11,195,000	Population Council (EUA) Ipas (EUA)
2010	7	3,300,000	

Los datos que proporciona la Fundación Packard muestran una reducción en el financiamiento global en el tema de derechos sexuales y reproductivos entre los años 2008 y 2010[xviii].

El financiamiento otorgado por estas fundaciones representa un porcentaje de los recursos que reciben las organizaciones de la ANAD, si bien su apoyo ha sido considerable y necesario para ejecutar proyectos de largo plazo, la integración de los recursos financieros de las organizaciones, como se muestra en el siguiente cuadro que coloca la información obtenida de la entrevistas con las directoras, denota sin embargo, una fuerte dependencia del financiamiento privado que no necesariamente proviene de las fundaciones. Al ser consultadas las personas entrevistadas, solicitaron mantener la reserva del nombre del donante anónimo.

Organización	**Porcentaje reportado: financiamiento internacional**	**Porcentaje reportado: financiamiento privado**	**Financiamiento público**	**Otras fuentes**
Católicas por el derecho a decidir, A.C.	Porcentaje no expresado pero al igual que las demás su financiamiento proviene mayoritariamente de fuentes internacionales	Porcentaje no expresado. Donante anónimo		
Grupo de información en reproducción elegida, A.C. (Gire)	100			
Ipas-México	30	70, donante anónimo		
Equidad de género, ciudadanía, trabajo y familia, A.C.	90			10
Population Council-Mexico	Información no consultada			

En las entrevistas realizadas, las OSC no mencionan recibir financiamiento público y solo en el caso de Equidad que si lo hace, éste representa un porcentaje mínimo en comparación con el financiamiento internacional que reciben. El Instituto Nacional de las Mujeres, a través del Fondo Pro Equidad ha otorgado el financiamiento a Equidad y a Ipas-México.

Varias son las razones que reportan las organizaciones para no solicitar financiamiento público. Las de índole política se ligan sobretodo al tema de la autonomía, pero entre los problemas más significativos se encuentran las dificultades para acceder a la bolsa de recursos, ya que el proceso de solicitud y seguimiento depende de trámites burocráticos que implican una gran inversión de tiempo por muy pocos recursos. Otra fuerte limitante es el periodo de tiempo que se tiene para ejercer el recurso, el cual no se puede proyectar a largo plazo porque exige a las organizaciones una proyección de máximo siete meses. En contraste con esta situación, el recurso que proviene de las financiadoras internacionales se obtiene por plazos mínimos de dos a tres años.

Asimismo, los mecanismos rendición de cuentas están diseñados fuertemente en una lógica burocrática, que exige reportes de resultados medibles a través de indicadores cuantitativos y no cualitativos. En proyectos cuyo objetivo es la transformación e incidencia en el ámbito público, la medición cuantitativa no refleja los verdaderos resultados obtenidos y mucho menos el impacto esperado. El financiamiento público no refleja, por lo tanto, un conocimiento de la naturaleza de las intervenciones sociales, dado que difícilmente se puede evaluar algo que se interrumpe en siete meses o menos, y que, dados los mecanismos utilizados por la mayoría de los fondos públicos (convocatorias abiertas), la continuidad es casi imposible. Esto sin considerar los problemas administrativos y el tope en salarios que representa la obtención de un financiamiento público, ya que al personal que se contrata para el proyecto financiado no es posible brindarle un esquema se seguridad social porque las reglas no lo permiten, por lo que las restricciones impuestas no garantizan el ejercicio de los derechos laborales de las personas.

Por otro lado, en la agenda del financiamiento público no se establece como una prioridad el tema de los derechos sexuales y reproductivos y por lo tanto, son otras las asignaturas que el gobierno busca financiar. En resumen, para las organizaciones que forman parte de la ANAD, es preferible buscar otras fuentes de financiamiento externo porque se obtiene muy poco y se invierte mucho con las formas para obtener financiamiento público.

No obstante lo anterior, aún cuando se percibe el financiamiento externo como una mejor vía para la continuidad y vida larga para los proyectos, este también tiene sus contrariedades. El caso de estudio de las organizaciones que pertenecen a la ANAD es uno, pero existen otras que trabajan con agendas

similares que no han corrido con la misma suerte[xix].

Las organizaciones de la Alianza trabajan con donativos privados e internacionales y cuentan con los recursos suficientes para el trabajo que desempeñan, empero la situación no es estable y ello les ha llevado a adoptar medidas diversas que les permite actuar con libertad y seguir con sus planes de trabajo. A continuación se describen cuáles han sido algunas de estas estrategias para lograr cierta estabilidad financiera por la cual a diferencia de otras organizaciones han podido continuar su trabajo.

Estrategias para el financiamiento

La movilización de recursos a veces no es siempre una opción sino una necesidad a la que se ven obligadas muchas organizaciones y las que pertenecen a la ANAD no son la excepción. Entrarle al tema de la movilización de recursos es indispensable, bajo la naturaleza a la que responden las organizaciones, que no buscan fines de lucro. En algunos casos, el financiamiento ha sido una vía para plantearse de manera seria el incorporar a la planeación un análisis prospectivo que incluya las acciones a seguir para hacerse de los recursos que les exige su operación.

En este último año las organizaciones que pertenecen a la ANAD, no reportan una reducción considerable en sus recursos financieros, esto a pesar de haber sido año de crisis económica. Siendo organizaciones que dependen en un ochenta por ciento del financiamiento internacional y sobretodo proveniente de fundaciones americanas, el peor año en cuanto a financiamiento consideran que ha sido el 2001. El ataque en septiembre de ese año al WTC en EEUU pareció afectar más los ingresos que percibían estas organizaciones.

El tema de la falta de recursos está presente en las organizaciones de la sociedad civil de la ANAD, quienes reconocen en este aspecto un punto vulnerable, que muy difícilmente podrá ser remediable si es que solo se cuenta con una fuente de financiamiento.

Entre las principales estrategias desarrolladas por las organizaciones de la ANAD para buscar el financiamiento se pueden identificar las siguientes:

1. Contratación de personal para la procuración de fondos. Uno de los temas dentro de su planeación es la búsqueda de financiamiento, y para ello se auxilian de una persona capacitada y de tiempo completo que trabaja para cubrir los requisitos que les exigen para presentar iniciativas, algunos de éstos demasiado complejos, que le provean a las organizaciones el mínimo para sostener sus proyectos.

2. Trabajo Voluntario. Es una alternativa que nos les representa desembolsar aunque, exige de la organización un entrenamiento continuo para las personas que buscan hacer su servicio social. Este resulta un apoyo temporal para auxiliar en las tareas diarias

3. “Autonomía de los proyectos” Esta opción describe situaciones en las que se busca la sustentabilidad de alguna o de todas las acciones derivadas del proyecto. Un ejemplo concreto es el caso de Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C. que exploró la venta de servicios ofertados como la capacitación a mujeres líderes. Sin embargo esta opción no representó los resultados e ingresos esperados. El otro caso es Ipas-México quienes participan conjuntamente con el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud para capacitar al personal que labora en los centros de salud.

4. Colaboración a través de las redes a las que pertenecen. Esta es la segunda estrategia más enunciada por las organizaciones y se refiere al apoyo que reciben de la colaboración entre pares en el marco de las redes que trabajan de manera complementaria. Esto les permite tener intercambio de información, sumar recursos en proyectos en los que confluyen las principales acciones de cada una de estas organizaciones, la coordinación de agendas que permitan la presentación de una persona que asista a los principales fórums internacionales, trabajar para la elaboración de solicitudes a las financiadoras, entre otros. La colaboración a través de las redes incluye los siguientes beneficios:

- Rotación de personal capacitado y colaboración en acciones diversas para el cumplimiento del objetivo del proyecto. La colaboración entre las organizaciones de la ANAD brinda la opción de Contar con el apoyo del personal que labora en éstas y tener un intercambio que aprovecha las capacidades y la experiencia de las personas. La rotación de personal funciona más en el esquema de la solicitud conjunta de fondos a través del personal técnico especializado que cuenta con experiencia y conocimiento en la integración y armado de proyectos, pero también para la implementación de proyectos en acciones de capacitación, entre otras.

- Replicar la capacitación. La coordinación entre las organizaciones para enviar a las personas que puedan aprovechar los espacios de capacitación que se ofrecen es otra estrategia de ahorrar recursos en el que se invierte en la formación del personal que puede replicar lo que ha aprendido.

- Bolsa común de recursos. Es una opción que permite contar con mayores recursos para la consecución de objetivos compartidos. En este caso, las organizaciones suman recursos para operar proyectos, lo que representa una posibilidad de ampliar su campo de acción pero también

implica una colaboración estrecha, la dificultad de arribar a consensos que sean expeditos para no detener la operación de los proyectos en cuestión.

5. Uso de la tecnología. Otra estrategia es la utilización de la tecnología como facilitadora de la comunicación que permite el ahorro de recursos para los traslados, manteniendo una oficina virtual que tiene un menor costo. El surgimiento de las redes sociales también ha venido a facilitar la labor de difusión y visibilidad, ya que son gratuitas y resultan ser un esquema novedoso y más efectivo para dirigirse a determinado público. A este esquema de manejo del internet se ha sumado la campaña de recaudación de fondos de algunas organizaciones como Ipas- México y Gire que cuentan con un esquema para donar en línea, aunque en palabras de la dirección esta forma de obtención de recursos no les reporta grandes ingresos, que que representa sólo un diez por ciento aproximadamente.

6. Proyectos Regionales. La integración de proyectos regionales, es una estrategia que contempla la participación de las organizaciones en diversas actividades que puede garantizar un mejor resultado porque se busca que con la suma de las experiencias acumuladas se pueda hacer un proyecto de mayor alcance que tiene impacto no sólo a nivel local sino también nacional.

La movilización de recursos ha incluido estrategias como la replicación de la capacitación, la integración de proyectos, el intercambio de experiencia a través de la rotación del personal de acuerdo a las habilidades requeridas, la extensión y mejor dominio de las redes sociales así como del internet para el manejo de oficinas virtuales, entre otros. Esto ha posibilitado que las organizaciones puedan desarrollar su trabajo haciendo frente a la escasez de los recursos. Sin embargo, la movilización de recursos exige de las organizaciones una mayor coordinación, el desarrollo de mecanismos de comunicación efectiva, la planeación conjunta y el esfuerzo que requiere la construcción de consensos para la toma democrática de las decisiones en las que se llega a invertir mucho tiempo.

Estrategias para enfrentar la escasez de recursos

1. **Trabajo voluntario**
2. **Bolsa común de recursos**
3. **Solicitudes conjuntas a las financiadoras**
4. **Replicar la capacitación**
5. **Oficinas virtuales**
6. **Rotación del personal para incrementar y potencializar las capacidades**
7. **Aportaciones individuales**
8. **Venta de servicios**
9. **Proyectos regionales**

Conclusiones

La respuesta a la pregunta inicial de si el financiamiento público puede ser considerado por las organizaciones que trabajan en derechos sexuales y reproductivos, como una alternativa frente a la crisis es negativa dos sentidos. El primero tiene que ver con la apreciación del financiamiento público como algo que no contribuye al desarrollo de los programas de las organizaciones que trabajan en la agenda de los derechos sexuales y reproductivos. En un segundo plano se ha podido constatar a través de las entrevistas y la información obtenida que para el trabajo de defensa y promoción de los derechos humanos, es necesaria e indispensable para las organizaciones mantener su autonomía frente al estado, pero además la obtención de financiamiento internacional tiene un menor costo.

Por otro lado, se observa que la crisis no impacto de manera importante a las organizaciones de la ANAD. Esto significa que no se han visto obligadas a buscar otras fuentes de financiamiento e inclusive a agotar las existentes en los recursos que otorga el gobierno.

En el estudio de caso de las organizaciones que pertenecen a la Alianza se corroboró que el porcentaje que perciben estas organizaciones de fuentes públicas no es considerable, ya que su principal fuente de financiamiento proviene de fuentes externas y privadas anónimas. Por lo tanto, las organizaciones de la ANAD no consideran el financiamiento público como una alternativa**,** sobretodo por las limitantes relacionadas con las reglas de juego que se construyen para que las organizaciones se hagan meritorias de los recursos existentes. En segundo lugar está el tema de la oportunidad que representa el tiempo que se necesita para llevar a cabo acciones de incidencia y para planificar a largo plazo. Por último, en términos de pertinencia, el financiamiento público representa un alto costo que compromete la credibilidad y autonomía de las organizaciones. La posición ideológica conservadora del gobierno actual no le da espacio a estas organizaciones en el esquema diseñado para acceder al financiamiento público.

Por otro lado, la crisis no afectó a este sector mucho más de lo que representó para ellas los sucesos del 11 de septiembre de 2001. Sin embargo, esto no significa que en su análisis y actuación no se haya tenido que plantear la necesidad de establecer diversas estrategias encaminadas hacer rendir los recursos que se tienen, siendo la más importante y representativa el trabajo que han logrado establecer estas organizaciones como parte de una red. En este sentido, se puede resolver que la Red a través de la Alianza, a pesar de las desavenencias y lo difícil que resulta llegar a decisiones democráticas, sigue siendo un plus fundamental para la continuidad de su trabajo y del impacto que este va teniendo.

Los retos por venir están estrechamente relacionados con los resultados que se esperan obtener de las numerosas discusiones que se han tenido para lograr hacer uso estratégico de los recursos y establecer

mecanismos de negociación basados en una comunicación constante entre las integrantes de las organizaciones de la Alianza.

Un segundo reto es avanzar hacia una mayor rendición de cuentas, lo que implicaría diseñar instrumentos internos para el manejo razonable de los recursos así como el desarrollo de esquemas de comunicación de resultados tanto a sus principales dondnates como a la sociedad. La comunicación efectiva a la sociedad representará un avance sustantivo que les permitirá alcanza uno de sus objetivos principales que es lograr incidir en la opinión pública en temas como el derecho de las mujeres a decidir por su propio cuerpo.

Notas

[i] Se entrevistó a las directoras de las siguientes organizaciones: Grupo de reproducción elegida, A.C. (Gire), Católicas por el derecho a decidir, A.C., Ipas-México, Salud integral para la mujer, A.C. (Sipam) y Equidad de género, ciudadanía, trabajo, y familia, A.C. (Equidad) Equidad.

[ii] Zepeda Raquel (2005) Institucionalización de la Perspectiva de Género, Ponencia del encuentro: "Mujeres y Globalización", junio 2005. Disponible en: http://www.globaljusticecenter.org/ponencias2005.htm (acceso el 1 de agosto de 2010)

[iiiiii] Véase la página web: Feminismos en Latinoamérica. Disponible en: http://www.americalatinagenera.org/main/index.php?option=com_content&task=view&id=354&Itemid=452. (acceso el 9 de marzo de 2010).

[iv] Zapata Galindo, Martha (2005) El movimiento feminista en México – de los grupos locales de autoconciencia a las redes transnacionales Ponencia del encuentro: "Mujeres y Globalización", junio 2005. Disponible en: http://www.globaljusticecenter.org/ponencias2005.htm (acceso el 1 de agosto de 2010)

[v] Me refiero con el concepto de autonomía a la capacidad que tienen las organizaciones, sobre todo aquellas que trabajan en la incidencia, para actuar con plena independencia frente al estado.

[vi] Fontela M y Belloti Maggie (1999) ONGs, Financiamiento y Feminismo, Anuario de Hojas de Warmi. nº 10 del Seminario Interdisciplinar Mujeres y Sociedad dirigido por Lola Luna, Disponible en: http://www.nodo50.org/mujeresred/spip.php?article105 (acceso el 9 de marzo de 2010)

[vii] Ibídem

[viii] Véase la página web: Naciones Unidas, Centro de información, Conferencias de las Naciones Unidas sobre la mujer. Disponible en: http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/confmujer.htm. (acceso el 9 de marzo de 2010)

[ix] Conforman la ANAD: Católicas por el derecho a decidir A.C., Ipas-México, Grupo de reproducción elegida, A.C. (Gire), la oficina en México de Population Council y Equidad de género, ciudadanía, trabajo, y familia, A.C. (Equidad)

[x]García M y Huerta Magdalena (2007) La experiencia LIX Legislatura de la Cámara de diputados en materia de Presupuesto Pro equidad de Género, Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, México, 2007

[xi] El estudio fue realizado por un Comité de organizaciones de la sociedad civil que incluyó la participación de dos miembros del Comité de Organizaciones no gubernamentales por el desarrollo social, la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) y la oficina de Naciones Unidas para la relación con el sector no gubernamental.

[xii] Véase el estudio complete en la página web http://ngosocdev.wordpress.com/2010/01/28/174/

(acceso el 1 de agosto de 2010)

[xiii] Con más de 50 años de trabajo, esta Fundación se ocupa de establecer relación entre organizaciones no lucrativas y posibles donantes. Véase la página http://foundationcenter.org/

[xiv] CFC, certificado que se otorga por la Independent Charities of America

[xv] Información obtenida del Informe Anual de 2007 de Oxfam - Novib

[xvi] Véase la página web: Ford Foundation. Disponible en: http://www.fordfound.org/grants/database/searchresults?all&all&resultsPerPage=10&yearFrom=all&yearTo=all&amountFrom=ANY&amountTo=ANY&fields=all&regions=mca&programs=all (acceso el 9 de marzo de 2010) y http://www.fordfoundation.org/regions/mexico-and-central-america/grant-making (acceso el 8 de agosto de 2010)

[xvii] Véase la página web: The William and Flora Hewlett Foundation. Disponible en: http://fconline.foundationcenter.org/maps/grantmakers/RecipList.php?gmkey=Hewl001&source=&kind=recip&y0=All&tA=All&geo=World&map=World&unit=Mexico (acceso el 1 de agosto de 2010)

[xviii] Véase la página web: The David and Lucile Packard Foundation. Disponible en: http://www.packard.org/grantsSearchResult.aspx?RootCatID=3&CategoryID=226&PageNumber=3&SortBy=Year&txtKeyword=&ddlAwardYear=2008&ddlAwardAmount=&ddlProgramArea=Population and Reproductive Health&cbChecked=Global (acceso el 1 de agosto de 2010)

[xix] A fin de enriquecer el presente análisis con una visión alternativa, se entrevistó a la organización Salud integral para la mujer, A.C. (Sipam). Esta organización, con una trayectoria de trabajo de 23 años y cuya principal fuente de financiamiento provenía de Novib- Oxfam (60%), el año pasado recibió la noticia de que la agencia ya no aportaría recursos. El recorte de recursos ha tenido como consecuencia el cierre de programas y la disminución del equipo de trabajo en un 50%.

Fuentes consultadas

García M y Huerta Magdalena (2007) La experiencia LIX Legislatura de la Cámara de diputados en materia de Presupuesto Pro equidad de Género, Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, México, 2007

Zepeda Raquel (2005) Institucionalización de la Perspectiva de Género, Ponencia del encuentro: "Mujeres y Globalización", junio 2005. Disponible en: http://www.globaljusticecenter.org/ponencias2005.htm (acceso el 1 de agosto de 2010)

Feminismos en Latinoamérica. Disponible en: http://www.americalatinagenera.org/main/index.php?option=com_content&task=view&id=354&Itemid=452 (acceso el 9 de marzo de 2010).

Zapata Galindo, Martha (2005) El movimiento feminista en México – de los grupos locales de autoconciencia a las redes transnacionales Ponencia del encuentro: "Mujeres y Globalización", junio 2005. Disponible en: http://www.globaljusticecenter.org/ponencias2005.htm (acceso el 1 de agosto de 2010)

Fontela M y Belloti Maggie (1999) ONGs, Financiamiento y Feminismo, Anuario de Hojas de Warmi. nº 10 del Seminario Interdisciplinar Mujeres y Sociedad dirigido por Lola Luna, Disponible en: http://www.nodo50.org/mujeresred/spip.php?article105 (acceso el 9 de marzo de 2010)

Naciones Unidas, Centro de información, Conferencias de las Naciones Unidas sobre la mujer. Disponible en: http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/confmujer.htm (acceso el 9 de marzo de 2010)

Hanfstaengl E (2010) Impact of the Global Economic Crises on Civil Society Organizations, New York, 10 February 2010. Disponible en: http://ngosocdev.wordpress.com/2010/01/28/174/ (acceso el 1 de agosto de 2010)

Ford Foundation. Disponible en: http://www.fordfound.org/grants (acceso el 1 de agosto de 2010)

The William and Flora Hewlett Foundation. Disponible en: http://www.hewlett.org/2008-annual-report/2008-financials (acceso el 1 de agosto de 2010)
The David and Lucile Packard Foundation. Disponible en: http://www.packard.org/grantsSearchResult.aspx?RootCatID=3&CategoryID=226&PageNumber=3&SortBy=Year&txtKeyword=&ddlAwardYear=2008&ddlAwardAmount=&ddlProgramArea=Population and Reproductive Health&cbChecked=Global (acceso el 1 de agosto de 2010)
The John D. and Catherine T Mac Arthur Foundation. Disponible en: http://www.macfound.org/site/c.lkLXJ8MQKrH/b.3599935/k.1648/John_D__Catherine_T_MacArthur_Foundation.htm (acceso el 1 de agosto de 2010
Internal Revenue Service United States department of Treasury. Disponible en: http://www.irs.gov/app/scripts/exit.jsp?dest=http%3A%2F%2Fwww.grants.gov (acceso 1 de agosto de 2010)
United Nations Conference on the World Financial and Economic Crisis and Its Impact on development, 24-26 junio 2009. Disponible en: http://www.un.org/ga/econcrisissummit/background.shtml (acceso el 1 de agosto de 2010)
Choike: A Portal on Southern Civil Societies Disponible en: http://www.choike.org/2009/eng/informes/7510.html#Civil society initiatives (acceso el 1 de agosto de 2010)
Catholics for choice. Disponible en: http://www.catholicsforchoice.org/about/international/internationalpartners.asp#Catolicas (acceso el 1 de agosto de 2010)

Entrevistas

María Consuelo Mejía Piñeros, Directora de Católicas por el Derecho a Decidir, A.C, entrevista personal, 1 de abril de 2010.
María Luisa Sánchez Fuentes, Directora de Grupo de Información en Reproducción Elegida, A.C. (Gire), entrevista personal, 1 de abril de 2010.
Axela Romero Cárdenas, Directora General de Salud integral para la mujer, A.C. (Sipam), entrevista personal, 6 de abril de 2010.
Raffaela Schiavon, Directora de Ipas- México, entrevista personal, 15 de mayo de 2010.
María Eugenia Romero, Directora de Equidad de género, ciudadanía, trabajo y familia, A.C., entrevista personal, 29 de abril de 2010.

Anexo 1

Cuestionario base utilizado para las entrevistas realizadas

1. ¿Cuál es su principal fuente de financiamiento?
2. ¿Reciben recursos públicos?, Si la respuesta es afirmativa ¿estos recursos son locales, federales o mixtos?
3. ¿Cuál es el porcentaje del ingreso que percibe la organización proveniente de fuente extranjera, y cuál es el del la fuente nacional?
4. Si perciben recursos públicos ya sean locales o federales ¿cuáles han sido los principales obstáculos para acceder a estos recursos?, estos obstáculos pueden ser normativos, ideológicos o administrativos. Por favor describa.
5. ¿La organización percibe aportaciones individuales?, Si la respuesta es afirmativa ¿qué porcentaje representa en el ingreso de la organización?
6. ¿De qué manera les afecto la crisis?
7. Si les afecto la crisis, ¿cuáles fueron las estrategias y las soluciones para hacerle frente?
8. Comentarios adicionales

X Congreso Anual de Investigación sobre el Tercer Sector

Resúmenes de Pósters de Investigación (por orden alfabético)

El activismo electrónico como nuevo factor para el empoderamiento social

Abril Herrera Sánchez

Pensar a las sociedades contemporáneas alejadas del empleo de dispositivos tecnológicos resulta casi imposible. En esta línea, la Internet es vista como el medio que permite la construcción de redes sociales globales. Esto ha sido el resultado de una ampliación en los canales de comunicación entre los ciudadanos, los conglomerados de la sociedad civil, los gobiernos y las empresas, quienes han ido entretejiendo sus intereses y aspiraciones bajo una lógica virtual de "comunidad".

Esta nueva etapa de desenvolvimiento de la sociedad está siendo marcada por nuevas formas de estratificación social, fundamentadas en el "acceso" a la comunicación digitalizada, mediatizada, transmitida en la Internet, que día a día permite a las personas acercarse a una esfera pública, antes lejana. Esto evidencia la posibilidad misma de que lo digital pueda ser socializado, pero también politizado. De manera que se dará sustento a la hipótesis de que gracias al empleo de las nuevas tecnologías no sólo se constituyen nuevas formas de interacción e interconexión entre la ciudadanía y la sociedad civil, sino que gracias a la Internet estos conglomerados sociales pueden estructurar formas novedosas de activismo social y político.

En el ciberespacio, la sociabilidad online es fruto de una vinculación híbrida, que conjuga tanto las afinidades surgidas en los lugares físicos como aquellas propias de los "ciberlugares". Con lo que los lugares desespaciados, deslocalizados se convierten en espacios operativos para las libertades relativas donde las personas pueden "reunirse" e interactuar. Aquí los actores, caracterizados por su sentido difuso de identidad, son "convocados" de acuerdo a necesidades variadas y casi siempre inmediatas para constituirse en comunidades virtuales y redes sociales, que atienden a nuevos formatos de organización.

A través de un análisis de varios ejemplos de años recientes expondremos cómo los "movimientos sociales" surgidos en la Internet y fundamentados en el activismo "virtual" facilitan el empoderamiento social toda vez que proponen nuevas formas de ser sociedad y de hacer política Sobre estas premisas analizaremos el contexto, las estrategias y sobre todo, los medios "virtuales" que utilizan estos tipos de grupos que fuera de la política territorializada se permiten la posibilidad de encarar al Estado para dar

ejemplos de ciberprotestas. Todo lo cual servirá para sustentar que el empleo tecnológico ha venido a representar toda una serie de beneficios para la sociedad civil, en tanto no sólo permitiré incrementar la capacidad de información y contra-información de la ciudadanía sino que la dota de una mayor habilidad para asumir el control de su propia vida.

Desde esta perspectiva, proponemos analizar las posibilidades de consolidación de una "nueva" ciudadanía, propulsada por el libre intercambio de comunicación y la libertad de acceso a la misma, que tiende a estructurarse como una forma de inteligencia colectiva que propulsa nuevos formatos para el activismo y la participación social. De acuerdo a lo anterior, la finalidad del presente cartel se centrará en desarrollar las características que permiten identificar al activismo digital, el cual atiende a nombres y connotaciones varias, como un nuevo espacio para la acción solidaria y la estructuración social y ciudadana.

Bibliografía

Carroll, W. K., & Hackett, R. A. (2006). Democratic Media Activism through the Lens of Social Movement, Canadá: University of Victoria and Simon Fraser University.

Castells, M. (2005). La era de la información. Economía, sociedad y cultura. (Vol. I). D.F., México: Siglo Veintiuno.

García Canclini, N. (2004). Diferentes, desiguales y desconectados. Barcelona, España: Gedisa editores.

Juris, J. S. (2005). The New Digital Media and Activist Networking within Anti–Corporate Globalization Movements, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science.

Kerckhove, D. d. (1999). Inteligencia en conexión: hacia una sociedad de la web. Barcelona, España: Gedisa.

Levy, P. (2007). Cibercultura: la cultura de la sociedad digital (Primera ed.). Barcelona, España: Signo y Pensamiento XXVIII

McCaughy, M., & Ayers, M. D. (Edits.), (2003), Cyberactivism. Online activism in theory and practice. Routledge, Taylor & Francis Group.

Van Aelst, P., & Walgrave, S. (2004). New Media, New Movements? The Role of Internet in Shaping the "anti-globalization" movement.

Brújula Ciudadana: Monitoreo de la crisis económica global en México

Azyadeth Adame Ramírez

La brújula ciudadana es un instrumento desarrollado en el 2009 por Iniciativa Ciudadana para la promoción de la Cultura del Diálogo, A.C. especializado en dar seguimiento metodológico al fenómeno de la crisis económica desde una visión ciudadana, a través de ciertos indicadores para medir la afectación de este fenómeno a la calidad de vida de la ciudadanía. Objetivo General

Garantizar un espacio de diálogo al más alto nivel para impulsar un proceso de análisis y reflexión sobre el impacto socio-político de la crisis económica internacional y sus implicaciones para la gobernabilidad democrática y la vida pública en México.

Objetivos específicos

- Realizar un seguimiento especializado de las noticias relacionadas al impacto político de la crisis económica internacional en México.
- Procesar estratégicamente las noticias y el flujo de información a través de claves de análisis y marcos interpretativos.
- Contar con una herramienta que permita identificar la dinámica de las tendencias, los contextos de alerta y los procesos de incidencia en los motores de la gobernabilidad y los tipos de impacto político.
- Obtener insumos para la elaboración de nuevas estrategias de incidencia en el ámbito de Gobernabilidad Democrática del país.
- Identificar los principales efectos en el ámbito socio-económico y su incidencia en la calidad de la política democrática.
- Identificar posibles escenarios de corto y mediano plazo en la política mexicana y su posible impacto en la calidad de la vida pública.

Metodología

Este seguimiento especializado tiene tres fuentes principales: la primera proviene del sistema de la Síntesis Informativa instalada en Iniciativa Ciudadana, la cual dota de las principales noticias relacionadas al impacto de la crisis económica internacional en la dinámica de los conflictos sociales en México. La segunda fuente de relevamiento y monitoreo proviene del seguimiento y análisis de fuentes internacionales, tales como organismos y agencias de cooperación, diarios de prestigio mundial y documentos de carácter global. La tercera fuente es la colaboración de diferentes líderes sociales de diversos sectores, un seguimiento focalizado de cómo se está desarrollado el fenómeno de la crisis económica en sus estados, así como otros temas coyunturales que pueden impactar directamente en los ciudadanos como lo es la inseguridad, las elecciones, los poderes facticos, gobierno, entre otros, que influyen en las dinámicas de cada uno de sus procesos.

Los productos de la brújula ciudadana están clasificados en tres categorías: 1. Noticias: mecanismos de

transmisión-detonadores de corto plazo y acumuladores de tensión. Estos observan los mismos ámbitos de incidencia e impacto: a) estructura social o la calidad de vida, b) estructura patrimonial y c) calidad de la vida pública y ciudadana. 2. Ideas: clima intelectual y de opinión pública (artículos de opinión, análisis, ensayos) 3. Hitos: políticas públicas, informes sustantivos, documentos de contenidos.

Resultados obtenidos

La brújula Ciudadana ha logrado ser un instrumento de análisis y reflexión así como herramienta de trabajo para muchos tomadores de decisiones dentro y fuera del país, que a través de este monitoreo ciudadano pueden medir el clima político que se está viviendo en México. Ha sido una propuesta oportuna para ir definiendo las prioridades de una agenda que responda a la emergencia que está viviendo el país, sin dejarnos llevar por las discordancias y desviaciones que propician los medios de comunicación. Así como documentar la interacción entre la agenda pública, los movimientos, organizaciones de la sociedad civil y demás actores políticos, económicos y sociales involucrados en la vida pública de nuestro país.

Iniciativa Ciudadana ofrece esta herramienta con el objeto de dar seguimiento a las múltiples crisis y difundir las distintas miradas de los actores para avanzar la ruta de los cambios. La “Brújula Ciudadana” monitorea las estadísticas así como las distintas orientaciones de los actores para salir de la crisis. Alimentando el diálogo hacía los cambios profundos que el país necesita.

Bibliografía

V. Przeworski, Adam, “El Estado y el ciudadano”, Política y Gobierno, vol. V, núm. 2, segundo semestre, México, 1998.

O´Donnell, Guillermo, “Hacia un Estado de y para la democracia”, en: Contribuciones para el debate. Estado-Democracia-Ciudadanía. Hacia un Estado de y para La democracia en América Latina, PNUD, 2007.

PNUD, Ideas y aportes. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

Mariani, Rodolfo, (coord.), Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina, PNUD, 2008.

O´Donnell, Guillermo, “Otra institucionalización”, en Contrapuntos. Ensayos sobre autoritarismo y democratización, Argentina, Paidós, 1997.

Rabotnikof, Nora, En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea, México, Universidad nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2006.

El estado de la Sociedad Civil en México: Un estudio comparativo de los grupos regionales del Índice de la Sociedad Civil

Cynthia Berenice Martínez Domínguez

La evaluación de las condiciones en las que se desenvuelve la Sociedad Civil en México, es un mecanismo que permite conocer las fortalezas del sector, sus debilidades y los retos que enfrenta para; poder desarrollarse y fomentar su crecimiento, su institucionalidad y su confiabilidad. Para ello, es necesario contar con un instrumento que permita no sólo "fotografiar" a la Sociedad Civil, sino también tener un marco comparativo para ubicar el estado actual del sector con la situación de otros países o regiones.

El Índice de la Sociedad Civil (ISC) es una herramienta impulsada por Civicus, (Alianza Mundial para la participación ciudadana) que ofrece la oportunidad de conocer el estado de la Sociedad Civil en un país. Es una metodología comparativa, internacionalmente, que muestra las percepciones de los actores más importantes del sector para medir el desarrollo y las condiciones en las que se encuentra la Sociedad Civil en la actualidad. Este año, la investigación corre a cargo del Centro Mexicano para la Filantropía A.C. (Cemefi) e Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C.

Uno de los mecanismos cualitativos, incluidos en la metodología, son los grupos focales regionales, en los cuales se captan las apreciaciones sobre Sociedad Civil que tienen los miembros de; organizaciones sociales, dependencias de gobierno, académicos y empresas de la región. Los grupos fueron organizados desde el 2009 en diferentes ciudades de la República Mexicana, con la intención de captar las percepciones regionales sobre el tercer sector en materia de; compromiso cívico, nivel de organización, práctica de valores, percepción de impacto y el ambiente externo. Dichas dimensiones permiten la conformación del "Diamante de la Sociedad Civil", el cual intenta representar gráficamente los conceptos operacionales que el ISC pretende medir.

Para el ISC México 2010, se realizaron 8 grupos focales correspondientes a los estados de; Jalisco, Distrito Federal, Nuevo León, Yucatán, Oaxaca, Chihuahua, San Luis Potosí y Puebla. Las sedes fueron elegidas según el número de organizaciones presentes, la conectividad con otros estados y los momentos coyunturales que se viven en la región. Las sesiones estuvieron orientadas a; 1) presentar la investigación, 2) discutir la definición de "Sociedad Civil" elegida por el equipo implementador, 3) elaborar el "diamante" de percepción de la región, 4) discutir las fortalezas y debilidades de la Sociedad Civil local y 5) proponer puntos de acción para fortalecerlo. A partir de la construcción del diamante de cada grupo focal, fue posible observar las diferencias sociales, políticas y económicas de

las organizaciones civiles de los estados. Así como la posibilidad de definir las coincidencias en los retos que enfrenta y las necesidades que tiene para su fortalecimiento.

De esta manera, el presente trabajo muestra las diferencias en cada región, así como los puntos de acuerdo que podrían funcionar en la construcción de una agenda del sector. Cabe mencionar que el trabajo pretende exaltar el contexto regional para explicar las particularidades de los estados. Tal es el caso de Chihuahua, donde la violencia extrema limita las acciones de la Sociedad Civil y el apoyo del gobierno, o el caso de Oaxaca que cuenta con apoyo internacional sustancial y en donde la definición de Sociedad Civil en la investigación no fue aceptada al excluir conceptos que para la región son importantes.

De la misma manera, el trabajo compara los resultados en los valores del "Diamante de la Sociedad Civil en México", obtenidos a través de las herramientas cuantitativas de la investigación (encuesta a OSC, encuesta a actores estratégicos y encuesta a población) y explica el por qué de las similitudes y diferencias respecto a lo aprendido en los grupos focales. A partir de esto se puede generar una propuesta de puntos de acción a nivel nacional, que fomenten las relaciones intersectoriales y el fortalecimiento interno y externo de las organizaciones de la Sociedad Civil. A nivel local, la propuesta pretende que los gobiernos estatales adopten medidas que incentiven la participación y acción ciudadana.

En resumen, el estudio presentará los resultados de los grupos focales del ISC, la comparación con el "Diamante de la Sociedad Civil" y los acuerdos de trabajo que ofrecerán las herramientas para la construcción de la agenda pública del sector.

Bibliografía

CIVICUS, Manual del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil (ISC), Edición de 2008.

Centro Mexicano para la Filantropía e Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, Minutas de los grupos focales para el ISC 2010.

Verduzco, I. y Aguirre, R. (2001) Índice de la Sociedad Civil en México: Proyecto Social en México, Reporte Preeliminar, México: CEMEFI

Cohen, J. y Arato, A. (2000), Sociedad Civil y Teoría Política, México: Fondo de Cultura Económica

Ambrosio de Meabe, un filántropo ilustrado del Siglo XVIII y su contribución a la comunidad vascongada de la Nueva España

Jesús Héctor Trejo Huerta

Las particularidades culturales de los vascos novohispanos les permitieron consolidar y dar continuidad por un largo periodo de tiempo a proyectos sociales y políticos de gran magnitud dentro y fuera de su territorio. Tal es el caso de la relación que existió entre la Real Sociedad Bascongada y la Cofradía de Nuestra Señora de Aránzazu a fines del siglo XVIII e inicios del XIX. Al respecto he comprobado la existencia de un "proyecto vasco-novohispano" que tomaba forma a partir de un conjunto de estrategias económicas, políticas y culturales cuyo objetivo era el de mantener una fuerte correlación económica y política al interior de dicho grupo y con ello asegurar la reproducción de la cultura vascuence en tierras americanas.

Gracias a la labor de estas instituciones, podemos identificar a los vascos novohispanos como un grupo que a su interior practicaba una serie de códigos culturales en el ámbito de su religiosidad, la asistencia a sus mujeres y el corporativismo económico que funcionaban a su vez como "cimientos culturales" que permitían a este grupo un fuerte vínculo que favorecía la reproducción de pautas que confieren características étnicas muy particulares a los vascos. Dichas instituciones fueron corporaciones aglutinantes cuya articulación se basaba en vínculos de parentesco y paisanaje, requisitos indispensables para poder acceder a ellas.

A través de la interconexión entre estas instituciones se sustentaba y reproducía su cultura en un ámbito social restringido. Consecutivamente en su reducido interior, circulaban libremente relaciones, influencias, informes económicos y hasta ideas innovadoras emanadas de la ilustración europea.

Ambrosio de Meabe, el filántropo ilustrado para finales del siglo XVIII

He documentado la existencia de un "proyecto vasco-novohispano" a través de la obra de uno de los paisanos vascongados radicados en la capital novohispana más influyentes: Don Ambrosio de Meabe, quien a través de su obra y pensamiento se perfila como un benefactor permanente de su comunidad; un hombre que privilegió la creación de fondos que al ser colocados por la Cofradía de Aránzazu en calidad de préstamos, beneficiaran tanto a las instituciones peninsulares como a los paisanos novohispanos. Con los intereses que este dinero generase se mantendría un beneficio constante para el Seminario de Vergara en España.

Diez años antes de que fuera nombrada representante legal de la Real Sociedad Bascongada en México, la Cofradía de Aránzazu había recibido del señor Meabe (a cuya mesa directiva pertenecía desde hacía

décadas), los 14,000 pesos producto de una recolección hecha desde 1777 con la que los socios beneméritos de la capital novohispana pretendían fundar dos cátedras en el Seminario de Vergara. Una vez que la Cofradía tuvo en su poder aquella cantidad Ramón de Goicoechea, entonces vicerecaudador de la Real Sociedad y que formaba parte de la directiva de la cofradía desde hacía algunos años había solicitado dicho capital en calidad de préstamo. Días después, el 30 de enero de 1781 la Mesa de Aránzazu, se los entregó junto con otros 4,000 pesos provenientes de una fundación que Felipe Iriarte realizó en la Cofradía para beneficio de las colegialas de San Ignacio de Loyola.

Un segundo capital de 12,000 pesos era el que el propio señor Meabe había legado de su propio caudal para que después de su muerte, sucedida el 1 de Octubre de 1781, para que se financiase la fundación y dotación de dos cátedras en el Seminario de Vergara con los réditos que generasen como préstamo irregular. Para proceder al cumplimiento de la testamentaria de Meabe, todos sus bienes fueron depositados en Manuel de Goya y José de Ayarzagoitia, quienes actuaron como sus albaceas. El albacea de Meabe presto dicho capital a Juan Antonio de Perón, vecino de Zacatecas en calidad de depósito irregular al 5% anual de réditos por término de 5 años sobre los bienes del mismo. Hay que señalar que el señor Goya había sido recaudador de la Real Sociedad en Nueva España durante el periodo en que lo fue el señor Basoco y el señor Juan Antonio Perón beneficiario del préstamo, figuraba desde hacía muchos años como socio benemérito de la Real Sociedad.

El destino que siguieron los dos capitales fue fatal, pues se perdieron irremediablemente por la crisis económica que atravesaban los deudores y la consecutiva incapacidad de redimirlos por las numerosas deudas que pesaban sobre estos. Todo parece indicar que la Real Sociedad estuvo consiente y nunca desaprobó los procedimientos que empleaba Meabe para lograr tales beneficios puesto que en ningún momento exigió que se le retirase el capital al deudor Ramón de Goicoechea y solo fue hasta que el Seminario fue administrado por el gobierno español en 1804 que se exigió la restitución de tal dinero. Es evidente que la relación interinstitucional era más que eso, era más bien un pacto entre “paisanos” pues nunca hubo reclamaciones por las imposiciones de dichos capitales. Lejos de ello, la Sociedad le expreso sus agradecimientos más cumplidos. De hecho para 1791 la Sociedad y la Cofradía formalizaron sus relaciones con el nombramiento de la segunda como comisionada de la Real Sociedad. Para muestra de esta armonía y gratitud basta citar el elogio fúnebre que se pronuncio por la muerte de Meabe en 1781, en el que se manifiesta la personalidad altruista y patriótica que distinguía a Meabe del resto de los paisanos.

La Responsabilidad Social de las empresas agroindustriales del municipio de Uruapan, Michoacán: Propuesta para su medición mediante el Proceso de Análisis Jerárquico

M.C. Katia Beatriz Villafán Vidales (Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo)
Dante Ariel Ayala Ortíz (Facultad de Economía "Vasco de Quiroga" de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo)

En el estado de Michoacán la actividad agrícola y agroindustrial es gran importancia económica y social. El municipio de Uruapan, destaca por su intensa actividad agrícola y por ser un punto estratégico para abastecer de productos y servicios a13 municipios circunvecinos.

La ubicación geográfica (entre la meseta Purépecha y Tierra Caliente), así como las condiciones climáticas de esa zona, hacen de Uruapan el lugar idóneo para el cultivo de aguacate, durazno, papaya, limón, nopal, mango y frutas exóticas como el maracuyá, litchi, entre otros productos.

La actividad aguacatera es la que destaca, ya que constituye la base de la economía de la región. Actualmente el aguacate ocupa 16,588 has de cultivo, genera 8,195 empleos directos, 12,106 empleos estacionales y 32,608 empleos indirectos permanentes. Además se ubican 105 de 152 empaques en el estado que embasan fruta para el mercado nacional e internacional.

Si bien, esta actividad ha generado importantes beneficios económicos, también ha sido blanco de grandes críticas por las externalidades que ha provocado, principalmente de tipo medioambientales. En particular, el uso de excesivo de agroquímicos (fertilizantes, pesticidas, etc.) ha provocado contaminación en la región, que se manifiesta en daños en suelos y ríos, específicamente en la subcuenca del Rio Cupatitzio, principal recurso hídrico de la región.

El sostenimiento a largo plazo de la actividad agrícola de la región depende en gran medida de la conservación de este importante recurso hídrico, por lo que las empresas agrícolas de la región también deben realizar acciones que ayuden a minimizar el impacto de sus actividades en el medioambiente.

Ante esta problemática se sugiere la implementación de una estrategia de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en las empresas agrícolas y agroindustriales del municipio de Uruapan. La RSE es la estrategia empresarial, mediante la cual las empresas incluyen los aspectos ambientales y sociales a sus actividades diarias. La implementación de una estrategia de RSE puede generar importantes beneficios para las empresas (mejor calidad de vida en la empresa, mejores relaciones con los grupos de interés, mayor vinculación con la comunidad y uso eficiente de los recursos y el medio ambiente) que se manifiestan en una ventaja competitiva sobre el resto de los competidores.

Sin embargo, para establecer la estrategia de RSE es importante partir de la situación *a priori* en que se encuentra la empresa, razón por la cual el diagnóstico o medición resulta fundamental. En dicho

sentido la pregunta de investigación en la cual se desarrolla esta ponencia es: ¿Cuál es el desempeño de RSE de las empresas agrícolas y agroindustriales del municipio de Uruapan, Michoacán?

Partiendo dicha formulación se determinó evaluar el desempeño de RSE de las empresas agrícolas y agroindustriales del municipio de Uruapan en Michoacán. Primeramente se realizó el diagnostico de de RSE, utilizando el modelo del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI). Posteriormente se indago acerca de la importancia relativa de cada una de las variables del modelo citado desde la perspectiva del empresario. Estas actividades se realizaron en el marco del Seminario-Taller sobre Responsabilidad Social y Gestión Ambiental en la ciudad de Uruapan Michoacán el 20 de Julio de 2010, contando con la asistencia de empresas agrícolas y agroindustriales y representantes institucionales relacionados con este sector.

Con los datos obtenidos en el seminario-taller de 11 empresas, se elaboró un índice de RSE utilizando el método de valoración multicriterio Proceso analítico jerárquico *(Analytic Hierarchy Process*-AHP), quedando los valores de las dimensiones de la RSE de la siguiente manera:

Responsabilidad social empresarial (1)= Calidad de vida en la empresa (0.462) + Ética empresarial (0.178)+ Vinculación con la comunidad (0.086) + Medio ambiente (0.24).

Los resultados obtenidos de la RSE fueron los siguientes: el valor mínimo obtenido de las empresas 0.39 y el valor máximo fue de 0.88. La media fue de 0.6269 y la mediana de 0.6196. Solamente cuatro empresas (36%) de las empresas analizadas tienen los valores arriba de la mediana, lo que significa un bajo desempeño de RSE del resto de las empresas.

Los aspectos más bajos fueron los internos (calidad de vida en la empresa y ética empresarial). Mientras que los aspectos externos de las empresas (vinculación con la comunidad y medio ambiente) tuvieron un mejor promedio. Estos resultados nos dan elementos para elaborar la estrategia de RSE a implementar en las empresas agrícolas y agroindustriales del municipio de Uruapan.

Bibliografía

Berumen Sergio (2007), “La utilidad de los métodos de decisión multicriterio como el AHP en un entorno de competitividad creciente”, Cuad. Adm. Bogotá (Colombia), 20 (34): 65-87, julio-diciembre de 2007. Disponible en:

http://www.scielo.org.co/pdf/cadm/v20n34/v20n34a04.pdf (fecha de consulta: Mayo de 2009).

Comisión para la Cooperación Ambiental (2005), Practicas exitosas de administración ambiental en la pequeña y mediana empresa, Montreal, Canadá.

Porter Michael y Kramer M. (2006), “Strategy and Society: The link between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility”, Harvard Business Review, Diciembre de 2006
Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2009), “Parque Tecnológico Agroindustrial”, Proyectos Estratégicos 2009-2012, Disponible en: http://www.michoacan.gob.mx/aeaipe/index.php?option=com_content&task=view&id=282&Itemid=291 (fecha de consulta: Marzo de 2009)

La comunicación organizacional en el tercer sector en México: 2010

Lizbeth Araujo Salas
Angélica Mendieta Ramírez

El interés de la sociedad civil por movilizarse y responder a las necesidades sociales es un fenómeno que día con día se evidencia en todo el mundo. México no es la excepción pues con el paso del tiempo ha ido en aumento la cantidad de personas que se organizan para poder encontrar soluciones a problemas que afectan a la sociedad y que el gobierno no ha sabido remediar.

Las Organizaciones del Tercer Sector en México constituyen un tema de interés en la sociedad mexicana a razón de que cumplen con funciones de gran importancia en el contexto sociopolítico actual que se vive en el país. Estas organizaciones promueven la participación colectiva y son agentes que intervienen en las relaciones entre la sociedad y el gobierno. La sociedad civil se ha ido abriendo camino entre el sector privado y el gobierno con base al esfuerzo independiente sin tintes políticos y de lucro.

La comunicación es un fenómeno que se da en cualquier forma de relación humana, por lo tanto, es sustancial en también en una organización sea cual sea su tipo o tamaño. Sería inimaginable que una organización no tuviera comunicación. Esta es la razón por la cual la comunicación organizacional es tan importante dentro de las mismas. Podríamos definirla como el conjunto total de mensajes que se intercambian entre los integrantes de una organización, y entre ésta y los diferentes públicos que tiene en su entorno (Fernández, 2003).

El objeto de estudio de la comunicación organizacional es la forma en que se da el fenómeno comunicativo dentro de las organizaciones y entre éstas y su medio. La comunicación organizacional es, al mismo tiempo, un conjunto de técnicas y actividades que facilitan y agilizar el flujo de mensajes que envían los miembros de la organización, o entre la organización y su medio. De igual forma,

influye en las opiniones y actitudes de los públicos internos y externos de la organización, con la finalidad de que se cumplan los objetivos de la misma.

Al existir de manera formal la comunicación organizacional dentro de las organizaciones se puede hacer eficiente el trabajo que ellas realizan, con un enfoque no sólo en el contexto social sino también en la optimización de los recursos que generen mejores resultados en las diferentes áreas que las conforman, por ejemplo:

- A través de la correcta comunicación de la misión, visión y valores de cada organización entre los públicos internos, habría una identificación por el trabajo que se realiza y esto facilitaría el logro de los objetivos planteados.
- En el caso de los públicos externos, al comunicar correctamente la filosofía de la organización, la imagen de la organización mejoraría y se podría captar más público, voluntarios, socios y donadores.
- Se buscarían los mejores canales de difusión que den a conocer la causa social.

Pregunta e hipótesis de investigación

¿Existe un área de comunicación organizacional en las Organizaciones del Tercer Sector? Es probable que no exista un área de comunicación organizacional en la mayoría de las Organizaciones del Tercer Sector dedicadas a atender a los sectores de ciudadanos desprotegidos y en condiciones de desventaja en México, esto puede ser de índole presupuestal, estructural o de política interna; debido a que no cuentan con personal capacitado para desarrollarlo o no tienen conciencia de la gran utilidad de un área de este tipo para optimizar la consolidación de la visión, misión y filosofía de la misma que permita el cumplimiento de los objetivos de la organización.

Bibliografía

Álvarez, J. (2006). El papel de las organizaciones civiles en la promoción del desarrollo rural en México. México: ERA

Fernández C. (2002). La comunicación en las organizaciones. 2ª edición. México: Trillas.

Gibson, J. (2006). Organizaciones: comportamiento, estructura, procesos. México: Editorial McGraw-Hill Interamericana

Goldhaber, G. (1984). Comunicación Organizacional, 12ª edición. México: Editorial Diana.

González, M. y Olivares S. (1999). Comportamiento Organizacional: Un enfoque Latinoamericano, México: CECSA.

Jerez, A. y Revilla, M. (1997). El tercer sector: una revisión introductoria a un concepto polémico. ¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del tercer sector. España: Editorial Tecnos.

Kreps G. (1995). La Comunicación en las Organizaciones. Estados Unidos: Editorial Addison-Wesley Iberoamericana.

Montagut, T. (2000). La transformación del Mundo Social. En Política social una introducción. Barcelona, España: Editorial Ariel.

Rebeil M. (2006). Comunicación estratégica de las organizaciones. México: Trillas Universidad Anáhuac

Rebeil, M., y Ruiz, C. (1998). El poder de la comunicación en las organizaciones. México Plaza y Valdés Editores

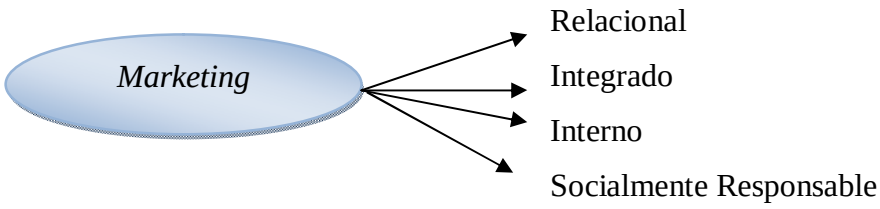
Acciones de la sociedad civil para el fortalecimiento de la ciudadanía: Modelo estratégico de mercadotecnia social para el posicionamiento y procuración de fondos.

Sergio Raymundo Pineda Ramos (Universidad La Salle Cuernavaca)

Antecedentes

El tercer sector se ha vinculado a lo largo de la historia con el ámbito gubernamental, comprende desde el año 1521 hasta la creación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, teniendo como resultado involucrar a éstas en las actividades de los tres órdenes de gobierno.

Por otro lado la tendencia empresarial: *todo importa*, da su génesis al enfoque de *Marketing Holístico*, el cual expande la visión y tareas de la mercadotecnia clásica, buscando desarrollar nuevos diseños, aplicaciones de programas, procesos y actividades, integrándose ampliamente de la siguiente manera:



Siendo el último de interés para dilucidar la importancia y relación del segundo sector con las organizaciones de la sociedad civil, que ya no son visualizadas como grupo de interés (*stakeholders*) sino como canal empresarial para difundir la responsabilidad social con la cual acompañan su actividad comercial las empresas.

Es así como se genera la importancia de tomar la tendencia actual en los distintos sectores por situarse en las causas sociales, la mercadotecnia social es el vínculo entre éstos y su principal objetivo es formar relaciones sinérgicas en pro de la sociedad.

Pregunta e Hipótesis de investigación

Morelos se caracteriza por la diversidad de grupos indígenas, sumado a esto, su geografía propicia el asentamiento de comunidades de otros Estados al ser lugar clave para la inmigración hacia los Estados Unidos de América. Las situaciones anteriores dan razón de ser a la constitución de Xani Niayuvi A.C. organización que identifico la necesidad de vinculación con los distintos sectores dentro del Estado, para ejecutar sus operaciones y ser sustentable.

Teniendo un gran campo de acción, surge el supuesto a responder en el presente proyecto de investigación: ¿La implementación de estrategias de Mercadotecnia Social en la Fundación Xani Niayuvi A.C. lograrán el posicionamiento y sustentabilidad en sus operaciones?

La hipótesis del proyecto es que la mercadotecnia social proporcionará a la A.C. herramientas que diagnostiquen sus debilidades y amenazas convirtiéndolas en áreas de oportunidad direccionando el posicionamiento, después la sustentabilidad por medio de mecanismos financieros *ad-hoc* con el mercado de donantes y benefactores.

Metodología

En respuesta a la interrogante central del proyecto, se utilizo el análisis *FODA* que generó esquemas de reestructuración organizacional interna, imagen y ubicación de canales de comunicación correctos para agilizar el posicionamiento en los distintos mercados de la A.C. en función. Respecto a la sustentabilidad se aplico la investigación de mercado cualitativa (entrevista en profundidad de tipo escalonada), debido a que el tema central es de interés económico, considerado delicado y vulnerable para ser tratado de manera impersonal.

Resultados de la Investigación

La matriz *FODA* sugiere esquemas de: reorganización institucional, formalización de canales de comunicación interna, consolidación de imagen institucional, ejecución de alianzas estratégicas con grupos de interés y fundaciones de segundo piso, clarificación del objeto social, quórum de voluntariado y el reconocimiento de los organismos apropiados (SAT, INDESOL, CEMEFI, etc.)

Respecto a la sustentabilidad, de a cuerdo a las organizaciones analizadas se depende en gran parte de la autogeneración de ingresos a través de actividades externas y de benefactores directos, mecanismos que al ejecutarse deben de ir acompañados de índices de institucionalidad y transparencia así como de

la emisión de información financiera avalada por procesos de auditoría.

Conclusiones

Se sugiere un organigrama alterno al establecido en la constitución legal para ejecutar una campaña de difusión que permita el posicionamiento en los sectores y mercado de interés a corto plazo para la fundación. La campaña está basada en relaciones públicas, que a pesar de su lentitud por ser verbales, permiten llegar certeramente al *target*, lo más importante es su costo no elevado y dan la credibilidad que como A.C. se necesita.

En la procuración de fondos se plantea un enfoque *híbrido* utilizando la matriz de Unidades Estratégicas de Negocios del *Boston Consoulting Group* para optimizar los recursos de la organización y aprovechar las tendencias del mercado empresarial (RSE), entre otra serie de procuración de fondos ligados con la filantropía y venta de productos representativos con la causa, sin que implique mayor inversión para la organización

El proyecto visualiza más allá de los espectros de la filantropía clásica y evidencia las oportunidades que Xani Niayuvi A.C. tiene al igual que las organizaciones constituidas o en vía de constitución en el sector gubernamental y empresarial al ya no ser consideradas como grupo de interés, sino aliadas en la búsqueda cotidiana que cualquier nación anhela: el bien común.

Bibliografía

ALIARSE por México. Fundamentos de Empresa Socialmente Responsable, Edit. CEMEFI A.C. México 2006

Apuntes de IM 6° semestre, impartido por LCC. Francisco Alanís. ULSAC 2008

Apuntes de Planeación Estratégica. M.A. Alejandro Reyes. ULSAC 2009

CEMEFI. Perfil de las fundaciones en México, 1995

Comunicación e Información de la Mujer AC. Estrategias de Comunicación y Visibilidad para las Organizaciones de la Sociedad Civil, Edición 1. Edit. CIMAC-INDESOL. México 2004

De Lorenzo García, Rafael: "Las fundaciones y el sector no lucrativo" en <Tercer Sector>. Documentación Social nº 103. Madrid, 1996

Dirección de Marketing, Edición Milenio, de Philip Kotler, Edit. Pearson Educación, Fundamentos de Marketing Edit. Prentice Hall. México, 2003

Fundamentos de Marketing, 13ª. Edición, de Stanton William, Etzel Michael y Walter Bruce, McGraw Hill

Malhotra, Naresh K. Investigación de Mercados, Edición 5. Edit. Pearson Educación. México 2008

Manual de Desarrollo Organizacional. MDO. Nancy Chévez Baños. ULSAC 2007

Medina Benavides Yolotli Lilián. Estrategias de Promoción de Cambios Sociales. Edit. Wafiya. México 2009

Mira por los Demás. Inversión Empresarial en la Comunidad. Edit. CEMEFI

Pérez, Luís A. Marketing Social teoría y práctica, "Capitulo 1: El marketing social, Definición del marketing social". Edit. Pearson Educación. México. 2004.

Salomon, Lester M. Y Anheir, Helmut K: "The international Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision 1 1996" Working Paper of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Project, nº 19. Baltimore 1993

TFRS/Procura © 2001. Página 31, sección I-101. CEMEFI.

Villalobos G. Jorge, García G. Sergio. Fondos Federales para apoyar proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Edición 2. Edit. CEMEFI A.C. México 2006.

Villalobos G. Jorge. "Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México: Visión General. " Edit. CEMEFI, México, 1997.

Vivian Blair y Yezmín López Taymaní. "Últimas tendencias del consumidor en RS: ¿Indiferencia o mayor conciencia? Revista GANAR-GANAR, Septiembre-Octubre 2008. Grupo Editorial ACC SE FM, SA de CV.

La visibilidad de las organizaciones de la sociedad civil a través de un plan estratégico de comunicación.

Mtra. Yolanda Hernández Arciniega (Centro Institucional de Valores, Universidad del Valle de México)

Las organizaciones de la sociedad civil se constituyen para buscar el beneficio de sus propios miembros o asociados, o bien para trabajar y ayudar a resolver problemas de terceras personas, sin embargo la importancia del trabajo de muchas de éstas organizaciones es desconocido para sus propios miembros, beneficiarios y la sociedad en general.

El papel de la comunicación en las organizaciones de la sociedad civil es muy complejo, requiere de una visión estratégica y un manejo profesional, para lo cual la institución tendrá que determinar las políticas de comunicación que le permitan coordinar la diversidad de acciones y estrategias, de manera intencionada con la finalidad de que esta coadyuve al logro de sus objetivos institucionales (Guerrero: 2010).

Cualquier organización no lucrativa tiene como intereses primordiales: hacer un trabajo eficaz y de

calidad, que ponga de manifiesto la eficiencia de la organización y su reconocimiento, es decir, buscar los mecanismos idóneos para que se conozca lo que es y hace en beneficio de la comunidad.

Las organizaciones de la sociedad civil deben realizar un trabajo sistemático de comunicación para lograr hacerse visibles, razón por la cual deberán realizar sus propias campañas de comunicación, realizar sus conferencias de prensa, así cómo canalizar a los medios y a los líderes de opinión los diversos documentos y materiales que generan. Además de que la visibilidad es vital para que sus campañas de procuración de fondos sean exitosas.

El objetivo de la investigación fue realizar un plan estratégico de comunicación para las organizaciones de la sociedad civil. Los objetivos específicos fueron: Proporcionar las herramientas necesarias para determinar las políticas de comunicación que permitieran coordinar las acciones, estrategias y actitudes comunicativas de manera totalmente intencionada y dirigida, con la finalidad de coadyuvar a los objetivos institucionales. Evaluar el plan estratégico de comunicación para organizaciones de la sociedad civil.

A partir de la necesidad de visibilidad de las organizaciones de la sociedad civil en México se diseñó un plan estratégico de comunicación el cual fue validado por 15 instituciones entre Instituciones de Asistencia Privada (IAPs) y Asociaciones Civiles (A.C.) a través de una encuesta.

Los principales resultados en un alto porcentaje fueron: el plan estratégico de comunicación es útil, claro y accesible, de fácil comprensión. Cubre las necesidades de comunicación de su organización y les sería muy útil aunque requerirían de ciertos conocimientos técnicos para poder desarrollar su plan. A la mayoría les parece que por medio de este plan le podrían dar visibilidad y reestructura a su organización.

El análisis de los resultados permitió modificar y enriquecer el plan estratégico de comunicación planteado para adecuarlo a las necesidades concretas de las organizaciones de la sociedad civil para poder brindarles una herramienta útil y accesible que les ayude a dar visibilidad a su organización.

Como resultado de la investigación los próximos pasos a seguir son la implementación de talleres y cursos para impartir a las organizaciones de la sociedad civil la realización del plan estratégico de comunicación y también existe la necesidad de publicar un manual que de forma sencilla lleve a las organizaciones de la sociedad civil de la mano a efectuar su propio plan estratégico de comunicación.

Referencias

Goodstein, L. (1998). *Planeación estratégica aplicada;* Colombia. Editorial Norma.

Guerrero, M. (2010). *¿Cómo lograr la visibilidad y optimizar la comunicación en las Organizaciones de la Sociedad Civil?;* Comunicados CMS Consultores. Recuperado de

http://www.cmsconsultores.com/IMG/pdf/CAPITULO_III._Visibilidad.pdf

Hernández, Y. (2003). *Plan Estratégico de Comunicación para las Organizaciones de la Sociedad Civil;* México. Tesis para obtener el grado de Maestría en Comunicación Social. Universidad Panamericana.

Villalobos, J. (1997). *Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México. Visión general;* México. Centro Mexicano para la Filantropía A.C. Folleto Informativo.