

Memoria de Ponencias del



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

## **Democracia y participación ciudadana**

11 y 12 de septiembre de 2012

Ciudad de México



Memorias del XII Congreso Anual de Investigación sobre Sociedad Civil

Primera edición, agosto de 2012

Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.

Cerrada de Salvador Alvarado No. 7

Col. Escandón, 11800, México Distrito Federal

Tel. (52 55) 5276-8530

Fax. (52 55) 5515-5448

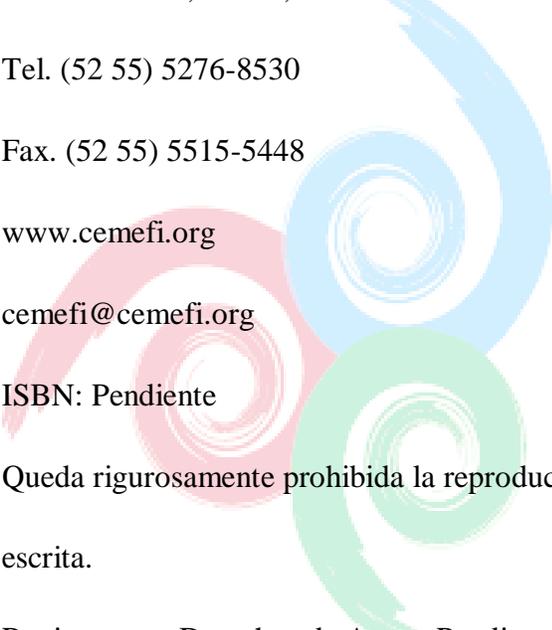
[www.cemefi.org](http://www.cemefi.org)

[cemefi@cemefi.org](mailto:cemefi@cemefi.org)

ISBN: Pendiente

Queda rigurosamente prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin autorización escrita.

Registro ante Derechos de Autor: Pendientes



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

# Índice

Mesa A.1 Participación Ciudadana y Responsabilidad Social en la Historia de México .....	4
Mesa A.2 Corresponsabilidad entre sociedad civil y gobierno .....	93
Mesa A.3 Democracia y juventud: valores y participación.....	201
Mesa A.4 Participación Ciudadana en el Desarrollo Comunitario .....	227
Mesa B.1 El panorama de la acción solidaria en México.....	262
Mesa B.2 Análisis situacional de la sociedad civil en los estados.....	362
Mesa B.3 Las TIC como medio de participación ciudadana.....	423
Mesa B.4 La responsabilidad social a través de otros actores.....	505
Mesa C.1 La participación de la sociedad civil en políticas públicas.....	591
Mesa C.2 Inserción social y consolidación democrática.....	637
Mesa C.3 Mecanismos de participación en el ejercicio político.....	663
Mesa D.1 La participación ciudadana en la construcción de la democracia.....	691
Mesa D.2 La participación ciudadana en el desarrollo local casos en Yucatán.....	708
Mesa D.3 Relación entre sociedad civil y gobierno: Casos en el Distrito Federal.....	800
Mesa D.4 Sustentabilidad de las OSC y proyectos sociales.....	870
Mesa E.1 Contribuciones ciudadanas a la consolidación de la democracia.....	927
Mesa E.2 Acciones para el fortalecimiento de las OSC.....	956
Mesa E.3 La Formación de ciudadanos a través de programas educativos.....	1007

## Mesa A.1 Participación Ciudadana y Responsabilidad Social en la Historia de México

### ¿De quién es la responsabilidad de los niños?

#### La protección a la infancia en México 1920-1950

*Celia Mercedes Alanís Rufino*

*Departamento de Historia y Filosofía de la Medicina,*

*Facultad de Medicina, UNAM*

#### **Resumen:**

Estas líneas pretenden ser un breve recorrido que dé cuenta de los principales momentos de participación conjunta de grupos privados con instancias gubernamentales en las décadas de 1920-1950, señalando sus logros y limitaciones, pero sobre todo aquellos elementos medulares que lograron sentar las bases para generar un sistema de protección infantil a nivel nacional, del cual somos herederos hoy en día. Esto muestra cómo en una época en que se estaba consolidando el país, las autoridades se percataron que la protección de la infancia demandaba la cooperación eficaz de otras instancias, como la iniciativa privada, pues resultaba imposible que el gobierno resolviera el problema en su totalidad. Por lo tanto se buscó una activa colaboración entre diversos grupos de la sociedad.

**Palabras clave:** protección, infancia, asistencia, colaboración, generosidad

#### **La protección a la infancia**

Durante las primeras décadas del siglo XX se vivió un impulso en diversos países de Europa y del continente americano en torno a la protección a la infancia. Se convirtió en tema de variados foros de discusión, propuestas legislativas, pedagógicas y de salud. En el Segundo Congreso Internacional para la protección de la infancia –uno de los primeros congresos en la época– que tuvo lugar en julio de 1921 en la ciudad de Bruselas se señaló que “nunca como ahora, la protección a la infancia, sobre todo en su primera edad, constituye una de las principales preocupaciones de los gobiernos.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Guajardo, 1921, pp. 364. En México fueron impulsados por el periódico *El Universal*, dirigido por Félix Palavicini, los primeros congresos mexicanos para el niño en 1920, 1922 y 1923. Espacios que se vieron nutridos por los comentarios de profesionistas de diversas ramas interesados en la niñez, como médicos, profesores, abogados y

En este y otros espacios de discusión los médicos de distintas latitudes expresaron que era necesaria la cooperación entre instancias particulares y públicas para brindar una mejor atención infantil. De hecho, la delegación de médicos mexicanos que asistió a este Segundo Congreso se percató de “la presencia de distinguidas damas entre los congresistas y hombres de ciencia”, quienes se consideraron imprescindibles en el evento, pues “ayudarán con sus dones maravillosos –la intuición y la piedad que nunca mueren en el corazón de la mujer– a la ciencia, a la experiencia de los hombres de estudio y acción.”<sup>2</sup>

También quedó establecido a la par cuáles serían las preocupaciones en que médicos y grupos de particulares se enfocarían de allí en adelante, pues sólo así se consolidaría “la base del gran edificio social de donde surgirán los hombres del mañana para formar generaciones potentes”:

Difundir por todos los medios posibles de higiene pro-natal a las futuras madres; proteger y fomentar la alimentación maternal para los niños, como la más adecuada y racional; combatir la ignorancia y prejuicios de las madres en el cumplimiento de la más importante misión que la naturaleza les ha confiado; multiplicar lo más que se pueda los consultorios gratuitos para niños de pecho; dejar al médico, y sólo al médico que haya hecho estudios especiales sobre la alimentación artificial de los niños, dirigirla y aconsejarla.<sup>3</sup>

México no fue ajeno a este proceso y a partir de 1920 las autoridades sanitarias de nuestro país hicieron uso de los recursos con que disponían y emprendieron acciones para mejorar la atención médica que se brindaba a los niños, en particular los de los grupos más desprotegidos, pero, como se verá en las siguientes líneas, no actuaron solos. Estas acciones de colaboración entre diversos grupos de la sociedad y las instancias gubernamentales fueron conformando lo que ahora podemos interpretar como los inicios de la institucionalización de la atención médica infantil en nuestro país. Institucionalización que pasó por varios momentos claves hasta mediados del siglo XX y nos permite preguntarnos ¿cuáles fueron las particularidades de esa colaboración a favor del bienestar infantil? y ¿cómo contribuyeron esos esfuerzos para que se consolidara en nuestro país un sistema de protección a la infancia?

---

pedagogos. Varias de las propuestas que allí se expresaron sirvieron como plataforma para poner en práctica diversas iniciativas a favor de la niñez mexicana, como se expresará más adelante.

Para ver con más detalle el papel de estos congresos, ver: Sánchez Calleja, 2006, Silveira, 2008 y Romero, 2008.

<sup>2</sup> Guajardo, 1921, p. 353.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 363.

Para 1927, a pesar de que los Servicios del Departamento de Salubridad se dedicaron a atender a un creciente grupo de madres y sus hijos, me refiero principalmente a mujeres embarazadas y niños en sus primeros dos años de vida, no se contaba con los recursos –humanos y económicos– suficientes para alcanzar los objetivos de atender a un mayor número de niños. Fue así como el trabajo voluntario, como el de diversos grupos de mujeres, comenzó a ser más visible y valorado por las autoridades, pues quedaba claro que sin esa colaboración no se podría disminuir cuestiones vitales como los altos índices de mortalidad infantil. De allí que se pusieran en marcha programas como el “Servicio de enfermeras visitadoras voluntarias” que fue impulsado por acuerdo presidencial del 18 de marzo de ese año. Se trató de la conformación de un cuerpo de mujeres capacitadas por el Departamento de Salubridad, que bajo el nombre de enfermeras visitadoras voluntarias efectuarían visitas domiciliarias a los niños para vigilarlos constantemente y con ello intervenir oportunamente y por tanto contribuir al descenso de la mortalidad infantil. Pero, el trabajo voluntario de estas mujeres se podía ver fundamentalmente desde dos planos. Por un lado el Departamento de Salubridad esperaba “que los sentimientos de piedad que existen en la mujer mexicana encuentren en esta cruzada en pro de la higiene infantil un campo verdaderamente práctico de aplicación.” Pero más allá de este sentir, el problema de la mortalidad infantil representaba un reto difícil. Así, nos encontramos con uno de los primeros discursos en que las autoridades gubernamentales reconocieron y exaltaron abiertamente la necesidad de trabajar en conjunto con grupos de la sociedad para poder atender distintas cuestiones de salud, en este caso la atención médica infantil:

El Departamento no ha podido afrontarlo él solo, con la intensidad que lo desearía, por las dificultades económicas de su presupuesto; pero ha creído no equivocarse al suponer que la generosidad de las mujeres de México corresponderá a este propósito de coordinación y que esta colaboración desinteresada suplirá en breve la insuficiencia de los medios oficiales puestos hasta ahora en práctica.<sup>4</sup>

En el Informe que preparó el Departamento de Salubridad para conformar el Informe Presidencial en 1927 se plasmó que: “Ninguna ocasión mejor que esta para que el Ejecutivo agradezca a las mujeres de México los sentimientos de piedad y de alto desinterés con que han colaborado en

---

<sup>4</sup> “Servicio”, 1927, p. 11.

esta cruzada en pro de la higiene infantil”, en especial aquellas “damas que integran el Ejército de Enfermeras Visitadoras.”<sup>5</sup>

### **Las asociaciones dedicadas a la protección de la infancia**

En este contexto fue que dos años después, en 1929, Aquilino Villanueva, jefe del Departamento de Salubridad Pública, expresó una vez más y en reiteradas ocasiones que uno de los problemas prioritarios del país era el de la alta mortalidad infantil. Una vez más se argumentó que ésta era ocasionada:

Debido a la ignorancia de nuestras clases populares, así como a la falta absoluta de ciudadanos higiénicos y, sobre todo, a las preocupaciones y hábitos viciosos que en materia de alimentación de los niños de corta edad existen no sólo en esas clases, sino aún en las acomodadas, [por lo tanto] la República Mexicana es uno de los países en donde mueren más niños.<sup>6</sup>

Ese argumento sirvió para emprender una serie de discursos y acciones tendientes a revertir la tendencia de una alta mortalidad infantil en el país, calculada en este año en un 28%. De hecho, Villanueva empleó un discurso enérgico en el que expresó con claridad la importancia de que no sólo fuera el Departamento de Salubridad, sino que diversos grupos de la sociedad se sumaran a trabajar en conjunto por el mismo fin, el bienestar de la infancia.

Para combatir esta grave irregularidad es de urgente necesidad desarrollar una acción enérgica, rápida y eficaz; pero en esta campaña no solamente debe tomar parte el elemento oficial, sino también todas las clases sociales, todas las fuerzas vivas de la Nación y, en general todos los elementos de buena voluntad, ya que en la resolución de este problema están comprendidos los intereses más nobles de nuestra querida Patria.<sup>7</sup>

El jefe del Departamento de Salubridad expresó que este noble sentimiento de disminuir los índices de mortalidad infantil había pasado del plano de las ideas y los buenos deseos al de la acción. Prueba de ello es que por una parte se formó:

---

<sup>5</sup> “Ejercicio”, 1927, pp. 9-10 y “Tarea”, 1927, p. 241.

<sup>6</sup> Villanueva, 1929, (a) p. XIII.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. XIII.

Un Comité integrado por las primeras damas de la República, quienes han constituido una institución de beneficencia privada y ha hecho colectas tanto en las dependencias oficiales como en las diversas esferas sociales para reunir un fondo con el que se ha iniciado de una manera vigorosa esta campaña en pro de la higiene infantil y con el cual se podrán seguir los trabajos, por más de dos años, a reserva de seguir colectando, a fin de que esta noble cruzada no llegue a interrumpirse.<sup>8</sup>

Por otro lado, la esfera oficial también contribuía con la construcción de varias Clínicas de Higiene y Nutrición infantiles y la reparación de edificios para ampliar el número de Centros de Higiene Infantil, especialmente en los barrios más pobres de la ciudad, y los cuales están más necesitados de esta ayuda, con lo que esperaba atender un porcentaje de la población infantil seis o siete veces mayor que el que había atendido en años anteriores. Además de que se buscó que este modelo se implantara también en diversos estados de la República Mexicana.

Estas acciones diversas fueron conformando lo que ahora podemos ver como los inicios de la institucionalización de la atención médica infantil en nuestro país. De hecho se podría considerar 1929 un año clave para entender este proceso, pues a partir de esta fecha se puede ver el impulso y la mayor organización y coordinación que se dieron por parte de las autoridades gubernamentales y grupos de particulares para atender a la población infantil. Villanueva, como jefe del Departamento de Salubridad Pública, estaba alarmado por los altos índices de mortalidad infantil y solicitó a un grupo de médicos que analizaran la situación y propusieran una solución.

Un primer paso en este proceso fue la formulación de un proyecto para unificar las actividades en pro de la infancia para formar el Servicio de Higiene Infantil. Los médicos Isidro Espinosa de los Reyes, Manuel Cárdenas de la Vega, Mario Torroella, Juan Luis Torroella, Rafael Carrillo, Manuel Martínez Báez, Antonia L. Ursúa e Ignacio Chávez dieron sus puntos de vista y consideraron que un problema era que las distintas acciones que se realizaban para proteger a la infancia eran coordinadas por distintas instancias y tal cuestión les restaba eficiencia. Por lo tanto la primera medida que imperó fue la creación del Servicio de Higiene Infantil. Instancia que en adelante coordinaría diferentes actividades que realizaba el Departamento de Salubridad, tales

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. XIII-XIV.

como los Centros de Higiene Infantil, los Dispensarios médicos, el Servicio de Enfermeras Visitadoras, las Gotas de leche, y la Sección de Propaganda del citado Departamento.<sup>9</sup>

Este fue apenas un primer paso dentro de un proyecto de mayor envergadura, que el 24 de enero de ese año cristalizó con la creación de la Asociación Nacional de Protección a la Infancia como una institución de asistencia privada, presidida por varias damas distinguidas encabezadas por Carmen, la esposa del presidente Emilio Portes Gil y los médicos Ignacio Chávez e Isidro Espinosa de los Reyes. En la sesión inaugural Aquilino Villanueva, en calidad de jefe del Departamento de Salubridad, expuso que la gravedad del problema de la protección de la infancia, demandaba la cooperación eficaz de todos y especialmente de la iniciativa privada bien dirigida, “pues resulta imposible que el gobierno tome sobre sí y resuelva el problema en su totalidad”<sup>10</sup>; por lo que era necesario contribuir de manera importante en la protección del niño.

Fue así como esta Asociación tuvo por objeto proteger al niño desde los puntos de vista físico, social y moral. Para esto se propuso crear y sostener tanto en la capital, como en diversos estados de la República, Centros de Higiene para el cuidado de mujeres embarazadas, casas de maternidad, casas para niños semiabandonados [*sic.*] en la edad preescolar y en la edad escolar, colonias de vacaciones, campos de juegos, servicios de enfermeras visitadoras de los hogares pobres, bibliotecas especiales para niños y ciclos de conferencias sobre higiene y moral para las madres, etc. Para lograr tal propósito se propuso colaborar con las instituciones oficiales que se ocuparan en labores semejantes y con agrupaciones científicas, nacionales y extranjeras.<sup>11</sup>

La puesta en marcha de la Asociación Nacional de Protección a la Infancia no pasó desapercibida para las autoridades sanitarias. Al inaugurarse el 20 de noviembre de 1929 el nuevo edificio del Departamento de Salubridad en la calle de Lieja, Villanueva hizo hincapié en los logros de la Revolución. Señaló que “bajo la corteza de reformas puramente políticas” que el conflicto armado había traído, “bullía en el fondo un ansia de transformación social” a la que respondían las acciones del Departamento de Salubridad.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Chávez, 1929, p. 2.

<sup>10</sup> Departamento, 1989, p.8.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p.9.

<sup>12</sup> Villanueva, 1929, (b), p. 1.

De las diversas acciones que realizaba el Departamento señaló que:

Una obra se destaca, sin embargo, en los últimos tiempos, propia para marcar una etapa en los anales sanitarios, obra de largo impulso y digna de trabajadores del porvenir. De su prosecución y de su éxito depende, en grandísima parte, el futuro del país: es la campaña a favor de la infancia. La nación entera la ha recibido con júbilo y de todas partes se han alargado manos generosas que ofrecen un donativo o que brindan una colaboración. La mujer mexicana sobre todo, ha respondido prestamente al llamado y un grupo de damas distinguidas ha organizado la Asociación Nacional de Protección a la Infancia y ha iniciado una bellísima cruzada a favor del niño mexicano.<sup>13</sup>

En unos cuantos meses las labores de la Asociación habían cobrado un impulso considerable. Para 1930 se resaltaba que las campañas a favor del niño habían sido cada vez más importantes y que la Beneficencia Pública y la Privada “coadyuvan entusiastamente con las Autoridades Sanitarias, para realizar con un éxito feliz la campaña dirigida para salvaguardar los intereses de la infancia.” Así como se reconocía “la notable intervención de respetabilísimas damas de la Beneficencia Privada.”<sup>14</sup>

De acuerdo con Mario Luis Fuentes durante el sexenio cardenista se dio un cambio importante en cuestiones de asistencia. Se suprimieron el Departamento de Salubridad Pública y la Beneficencia Pública, cuyas funciones se fusionaron en la Secretaría de Asistencia Pública y posteriormente, en 1943 en la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Una instancia que cumplía con parte de las obligaciones del Estado para ayudar a los sectores desprotegidos de la población. Más allá de un cambio de denominación se trató del reflejo de un cambio que permitió que

El concepto de beneficencia experimenta cambios en su significación e interpretación pública y social; esto es, dejará de gravitar alrededor de los conceptos cristianos de caridad y gratuidad, para responder a lógicas concretas derivadas de los conflictos militares y problemas económicos [...] así comienza a trasladarse hacia la responsabilidad estatal.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>14</sup> Espinosa, 1930, p. 1118-1120.

<sup>15</sup> Fuentes, *Asistencia*, 1998, pp. 73-74 y 110.

El cambio del término beneficencia por el de asistencia reconocía la obligación del Estado para intervenir en cuestiones de auxilio social, como afirma Fuentes, además de que esta acción respondía a los postulados de la Constitución de 1917, con la que se había iniciado “una legislación diferente en materia de salubridad y de beneficencia”, pues se incluyeron por primera vez “puntos específicos que contribuían al fomento y la construcción de un aparato administrativo capaz de regular de manera sistemática la salud, la educación y la beneficencia pública y privada.”<sup>16</sup> Así, el Estado dio un “carácter definitivamente laico” a las funciones de asistencia, como apunta Fuentes.

De hecho en 1935 el director de la Beneficencia Pública anunció el cambio de nombre de la institución encargada de otorgar los servicios de atención y auxilio de los más necesitados, señalando la nueva orientación que le daba el Estado: “Los desamparados o desvalidos no tienen por qué pedir por favor que se les atienda; tienen el derecho de solicitarlo y el Estado debe acudir en su ayuda en la medida de sus propios recursos, que son los que propia sociedad le ha proporcionado para tal efecto.”<sup>17</sup>

En este contexto en 1936 el médico, general y jefe del Departamento de Salubridad Pública, José Siurob, dio a conocer la nueva orientación de los Servicios de Salubridad Pública, a los que consideró como parte de “una nueva etapa de acción social, consecuente con los postulados y las tendencias de un Gobierno eminentemente revolucionario y puesto al servicio de las fuerzas vivas del país, tal como lo requiere el moderno concepto sociológico del Estado.”<sup>18</sup> El general consideró que las acciones que había realizado el Departamento de Salubridad desde su creación en 1914 marchaban por buen rumbo, pues se habían centrado en “convencer a los ciudadanos mexicanos de que velar por la salud y por su higiene, implica sobre todas las cosas el deseo de un mayor bienestar para su Patria”.<sup>19</sup> En su discurso afirmó que las autoridades sanitarias partían de un “plano de acción profundamente humano y de fuertes raigambres de solidaridad social en su más amplio concepto” y que consideraban:

Al público como el más importante de los colaboradores de nuestra obra, y por ello, tratamos de congregarnos en torno nuestro, el mayor número de voluntades, de nobles

---

<sup>16</sup> Fuentes, *Asistencia*, 1998, p. 74.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>18</sup> Siurob, 1936, p. 5.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 5.

esfuerzos y de sanos elementos, para que hoy que la Nación, este nuestro querido México, se levanta al llamado de un nuevo ideario social, se pueda contar con mayores aportaciones al desarrollo de la salubridad del país.<sup>20</sup>

### **¿De quién es la responsabilidad de los niños?**

Sin embargo, no todo fue cordialidad y buena voluntad, pues pronto se desataron fricciones en torno a que si una Asociación particular era la que se debía encargar de coordinar las acciones federales a favor de la infancia. Bajo el argumento de que “una asociación particular no debe manejar fondos del Estado, y luego que llamada a realizar una labor higiénica, ésta no podía ser controlada en todos los casos por el Departamento [de Salubridad] ni se ajustaba siempre al mismo criterio.” Fue así como la Asociación Nacional de Protección a la Infancia terminó sus funciones en 1932, mismas que pasaron al Servicio de Higiene Infantil, instancia del Departamento de Salubridad Pública.<sup>21</sup> Destino parecido al que sufrió la Junta Federal de Protección a la Infancia que había aglutinado iniciativas particulares y federales a favor de la infancia y tuvo una vida efímera entre 1924 y 1925.<sup>22</sup>

Unos años después, durante el gobierno sexenal de Lázaro Cárdenas se reconfiguraron las labores de la Beneficencia Pública y Privada y para 1940 la Secretaría de Asistencia Pública consideraba que los esfuerzos realizados a favor de la infancia debían acoplarse a los nuevos tiempos y abarcar a toda la población como parte de sus derechos. Pues la asistencia pública era “una obligación del Estado [...] la cual comprende no sólo la satisfacción <de las necesidades de subsistencia o de tratamiento médico> de los individuos <socialmente débiles>, sino también el esfuerzo <por hacer de ellos factores útiles a la colectividad en bien de los intereses generales del país>.” Y era en el rubro de la Asistencia Pública donde se debía considerar “la atención médica e higiénica de las madres y los niños menores de seis años, aunque no sean menesterosos: la extensión de labores a toda la República, bien sea directamente o por intermedio de las coordinaciones con los Gobiernos locales y la vigilancia que sobre cualquiera actividad

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>21</sup> Departamento, 1933, p. 273.

<sup>22</sup> *Memorandum*, 1924.

asistencial, aun cuando sea ejecutada por particulares, ejerce la Secretaría, con el propósito de orientarla dentro de las finalidades generales de la Asistencia.”<sup>23</sup>

En los siguientes años cobraron impulso las actividades del “Comité Pro Madre y Niño” que organizaran kermeses, fiestas de teatro y funciones de cine, con el fin de conseguir fondos para incrementar el material que se utiliza en los Jardines de niños.<sup>24</sup> Pero sin duda en estos años una de las acciones que cobró más relevancia fue la “Campaña Nacional por la Madre y el Niño” que dejó en claro que efectivamente, “los problemas de la Madre y el Niño” constituían las principales preocupaciones de la Secretaría de Asistencia.<sup>25</sup> Desde sus inicios la Secretaría de Asistencia prestó atención a la niñez, “especialmente a la desvalida y, por ende, a la Madre.” Figura a la que homenajeó y reconoció como “síntesis de abnegación”, que sirvió para:

Hacer un llamado a todos los sectores de los Estados, autoridades municipales, elementos militares, agrupaciones obreras y campesinas, sociedades de padres de familia, cámaras de comercio e industriales y a todos los organismos que representan factores de acción social, para que, conscientes de las responsabilidades que como mexicanos les corresponden, cooperen de una manera entusiasta en la Campaña Nacional de Prevención a favor de la Madre y el Niño que esta Secretaría va a realizar.<sup>26</sup>

Una vez más se acudió a los grupos particulares para consolidar las acciones a favor de la infancia, encabezadas en este caso por las autoridades gubernamentales. Se consideró que aunque “el Poder Público no esté en condiciones de realizar totalmente la labor ya expresada, la Secretaría de la Asistencia Pública cree necesario desarrollar una acción de prevención, para lo cual solicita la cooperación particular de todos los sectores sociales [...], a fin de que se agrupen alrededor de las autoridades estatales y municipales y constituyan comités Pro Madre y Niño que actuarán coordinados con el Comité Nacional que se fundará en esta ciudad.”<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Secretaría, 1940, pp. 16-17.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 45.

Se consolidó el Comité Nacional por la Madre y el Niño y en él quedaron representados los diversos grupos ya mencionados, junto con las dependencias oficiales, los gobiernos de los Estados y la Campaña Nacional pro Educación, entre otros. En total, 45 de los principales sectores que integraban la sociedad mexicana. Con esta agrupación “la finalidad principal de la Campaña Nacional por la Madre y el Niño es canalizar estimular la cooperación privada en beneficio de la Madre y el Niño, bien sea por opciones que directamente de ejercen sobre ellos, dándoles alimentos y vestido, o por intermedio de la educación higiénica, la que se ha hecho en numerosos cartelones, folletos, artículos periodísticos.”<sup>28</sup> Con las labores de este Comité se trató de despertar el sentimiento de responsabilidad pública, para que todos los sectores de la sociedad fijaran su atención y colaboraran en resolver uno de los problemas fundamentales en ese entonces del país: la protección de la madre y del niño, en especial de los menos favorecidos.

Sin duda, los ejemplos expuestos hasta aquí son solo una muestra de una amplia labor de colaboración entre gobierno e instancias particulares trabajando por un mismo objetivo, la protección a la infancia. evidentemente la historia no terminó allí, más bien fue una etapa donde se establecieron bases sólidas para poner en marcha un programa gubernamental de asistencia infantil que abarcó cada vez a un mayor número de niños, tanto en el Distrito Federal como en los diversos estados de la República. En la década de 1940 esta labor continuó de manera notoria, como lo evidencia la apertura del Hospital Infantil de México en 1943. Décadas después, surgieron instancias como el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), organismo descentralizado que proporcionaba desayunos escolares y orientación nutricional a la familia y a la comunidad en 1961, en virtud de que era

Propósito fundamental del Estado mexicano responder vigorosamente al imperativo carácter moral y social de proteger a la niñez por todos los medios a su alcance [...] y que ha llegado el momento de crear un organismo que de acuerdo con nuestras leyes responda a esa exigencia, con personalidad y patrimonios propios, como organismo público descentralizado, para que haga extensivos, más ágiles y expeditos los servicios sociales de que trata.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>29</sup> “Decreto que crea un organismo público descentralizado que se denominará Instituto Nacional de Protección a la Infancia”, en *Diario Oficial de la Federación*, 1º de febrero de 1961.

Esto viene a colación porque tanto la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN) creada en 1968, el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en 1977 y el Instituto Nacional de Perinatología (INPer) reconocen como sus antecedentes directos las labores que desempeñaron la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, así como los programas de Gota de Leche.

### **Consideraciones finales**

Con lo expuesto se puede corroborar lo expuesto en la convocatoria del presente Congreso: “La participación ciudadana en asuntos públicos no es unidimensional sino que se expresa a través de diversas formas de acción colectiva. La responsabilidad social es una muestra de participación ciudadana, ya que es la incorporación de valores colectivos en la relación individuo-sociedad.” Se puede afirmar que una de las distintas expresiones de la participación ciudadana en las primeras décadas del siglo XX en México fue proteger a la infancia. Y que la mejora de las condiciones de la salud infantil –que involucró a las madres y sus hijos– fue un aspecto vital para los gobiernos de la época. Por un lado implicó la formación y consolidación de instituciones que atendieron a la niñez “enferma” y a la “vulnerable”. Esto implicó la elaboración de un discurso complejo al respecto y la puesta en marcha de diversas acciones para intentar llevar este discurso a la realidad y con ello combatir el problema de fondo de la alta mortalidad infantil. Diversos grupos de ciudadanos, en este caso grupos conformados principalmente por mujeres voluntarias, nos dejan ver que contaban con un sentido de responsabilidad social y que no permanecieron ajenas ante las condiciones poco favorables en que se encontraba un amplio sector de la población infantil.

### **Bibliografía**

Álvarez Amézquita, José, Miguel E. Bustamante y Francisco Fernández del Castillo, *Historia de la Salubridad y de la Asistencia en México*, México, Secretaría de Salubridad y Asistencia, 1960  
4 vols.

Baz, Gustavo, Informe de labores presentado al H. Ejecutivo de la Unión por el Dr. Gustavo Baz, secretario del ramo, México, Secretaría de la Asistencia Pública, 1941.

Chávez, Ignacio, “Urgencia de unificar las actividades en pro de la infancia y formar el Servicio de Higiene Infantil”, en *Boletín del Departamento de Salubridad Pública*, número 2, 1929, (primer trimestre de 1929), pp. 1-10.

Departamento de Salubridad Pública, *Organización y funcionamiento del Servicio de Higiene Infantil*, México: Dirección General del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, (primera edición, 1929), 1989.

Departamento de Salubridad Pública, *Memoria de las labores realizadas durante el año fiscal julio 1932-junio 1933*, México, Imprenta del Departamento de Salubridad Pública, 1933.

“Ejercicio de enfermeras visitadoras”, en *Boletín del Departamento de Salubridad Pública*, publicación trimestral, tomo III, México, Editorial Cultura, 1927, pp. 8-10.

Espinosa, Diódoro, “Protección a la infancia”, en *Boletín del Departamento de Salubridad Pública*, número 4- (octubre-diciembre), 1930, pp. 1118-1121.

Fuentes, Mario Luis, *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*, México, ediciones del Milenio, 1998.

Guajardo, Eusebio, “Informe acerca del Segundo Congreso Internacional para la protección de la infancia, reunido en Bruselas del 18 al 21 de junio, que rinde al Departamento de Salubridad el Dr. Eusebio Guajardo, presidente de la Delegación Mexicana a dicho Congreso”, en *Boletín del Departamento de Salubridad Pública*, segunda época, tomo I, núms. 7 a 12, julio a diciembre de 1921, pp. 352-373.

“Instrucciones generales para la Unidad Sanitaria Municipal”, en *Boletín del Departamento de Salubridad Pública*, publicación trimestral, México, núms. 1 y 2, México, Editorial Cultura, 1927, pp. 23-24.

“Memorándum para pedir al Ciudadano Presidente de la República la Formación de la Junta Federal de Protección de la Infancia”, en *Boletín de la Junta Federal de Protección de la Infancia*, México: Secretaría de Educación Pública, Dirección Editorial, núm. 1, ago, 1924.

Romero, Susana, “Un siglo de legislación sobre infancia en América Latina. Un cuadro cronológico”, en Pablo Rodríguez y María Emma Mannarelli, (coords.), *Historia de la infancia en América Latina*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, pp. 615-632.

Sánchez Calleja, María Eugenia, “Niños desvalidos, abandonados o delincuentes. Sus derechos: una historia en construcción, 1920-1930”, en María Eugenia Sánchez Calleja y Delia Salazar Anaya, (coords.), *Los niños: su imagen en la historia*, México, INAH, (Colección Científica, Serie Historia, 492), 2006, pp. 117-133.

“El servicio de enfermeras visitadoras voluntarias”, en *Boletín del Departamento de Salubridad Pública*, publicación trimestral, núms. 1 y 2, México, Editorial Cultura, 1927, pp. 9-11.

Secretaría de la Asistencia Pública, *La Asistencia social en México, sexenio 1934-1940*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1940.

Secretaría de Educación Pública, “Derechos del niño” en *Boletín de la Junta Federal de Protección de la Infancia*, número 1 agosto, México, Publicaciones de la Secretaría de Educación Pública, 1925, tomo III, núm. 17.

Silveira Netto Nunes, Eduardo, “Os Primeiros Congressos Panamericanos del Niño (1916, 1919, 1922, 1924) e participação do Brasil” en *Anais do XIX Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão*, Sao Paulo, ANPUH/SP, 2008.

Siurob, José, “La nueva orientación de los Servicios de Salubridad Pública”, en *Salubridad. Órgano del Departamento de Salubridad Pública, volumen VI, número 1, enero-diciembre 1935, enero-junio 1936*, México, Publicación a cargo del Servicio de Higiene, imprenta del Departamento de Salubridad Pública, 1936 pp. 5-7.

“La tarea de la mujer evitando la mortalidad. El Ejército de Enfermeras visitadoras.- Los sentimientos de piedad”, en *Boletín del Departamento de Salubridad Pública*, publicación trimestral, tomo III, México, Editorial Cultura, 1927, pp. 240-241.

Villanueva, Aquilino, “Los problemas fundamentales de México en materia de salubridad”, en *Boletín del Departamento de Salubridad Pública*, publicación trimestral, número I-1929 (2º, 3º y 4º trimestre 1928), 1929, pp. XI-XIV.

Villanueva, Aquilino, “Discurso pronunciado por el doctor Aquilino Villanueva en la inauguración del nuevo edificio del Departamento de Salubridad”, en *Boletín del Departamento de Salubridad Pública*, número 4, 1929, (tercer trimestre), pp. 1-15.



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

## **Ambrosio de Meabe, un filántropo ilustrado.**

*Jesús Héctor Trejo Huerta*

### Resumen:

Al desempeñarse en una serie de empleos e instituciones de gran relevancia en la capital novohispana y las provincias vascas, como el consulado de comerciantes de la ciudad de México, la Real Sociedad Bascongada y la Cofradía de Nuestra Señora de Aránzazu, entre muchas otras; don Ambrosio de Meabe realizó enormes contribuciones en los campos educativo, asistencial, piadoso e ilustrado. Meabe estuvo relacionado con la creación del Colegio de las Vizcaínas, la reconstrucción del Hospital de San Hipólito y el financiamiento al Real Seminario de Bergara; sin embargo su obra asistencial más importante fue la creación de dos importantes capitales fundados para auxiliar a sus paisanos que atravesaban por alguna crisis económica y cuyos intereses se destinaron a los afanes ilustrados de la Real Sociedad Bascongada. Sin duda el elogio fúnebre pronunciado en la sede de la Bascongada en 1782, testimonia la obra de uno de los hombres que lograron unir dos corrientes de pensamiento de naturaleza distinta: la tradición del antiguo régimen y la modernidad de la ilustración.

### Palabras clave:

Vascos novohispanos, Ambrosio de Meabe, Real Sociedad Bascongada, Cofradía de Nuestra Señora de Aránzazu, asistencialismo, paisanaje, Seminario de Bergara.

## **Ambrosio de Meabe, un filántropo ilustrado.**

Para todo aquel interesado en el siglo XVIII mexicano pero en especial, en lo que concierne al proceso de transformación que experimentó la cultura novohispana en su tránsito a la modernidad; encontrarán en la obra de Meabe las claves de este cambio gradual y progresivo; sobre todo por la amplia labor cristiano-ilustrada que realizó en pro de la cultura, educación y asistencialismo durante el siglo XVIII; aspectos que contribuyeron ampliamente a sentar las bases de un *México moderno* en el siglo XIX.

El ánimo progresista, ilustrado y científicista de Meabe, generalmente estaba orientado por la fe y una profunda religiosidad. Es por ello que a lo largo de su vida, fue conciliando dos mundos, tan distintos como complementarios: la tradición y la modernidad. De tal suerte, la obra de Meabe sería en voz de Rinaldo Frolidi, “la unión del racionalismo crítico e ilustrado con el humanismo erasmista” a lo cual se denominaría *ilustración cristiana*.<sup>30</sup>

Las instituciones a las que Meabe aportó algo más que sus talentos administrativos, fueron de naturalezas muy diversas: la Cofradía de Nuestra Señora de Aránzazu; el Colegio de San Ignacio de Loyola Vizcaínas y su Archivo Histórico; la casa comercial del marqués del Apartado; la Cofradía del Santísimo Sacramento y Caridad; el Colegio de Niñas de la Caridad; el Colegio de Belén; el Consulado de Comerciantes de la ciudad de México; el Convento de San Felipe de Jesús; la parroquia de Santa María en Durango, España; las ordenes de Santiago y Calatrava; el cuerpo de milicias novohispano; el cabildo de la ciudad de México; el hospital de San Hipólito y la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País y su Seminario de Bergara. En función de estos campos de acción tan diversos. La obra de Meabe influyó en el ánimo de la sociedad novohispana desde la fe, la ciencia, la administración, la educación, la historiografía, la beneficencia, la economía y en general, en la definición identitaria de un segmento social bien determinado: una *elite ilustrada*.<sup>31</sup>

Con la intención de permitir una comprensión amplia y detallada del tema en cuestión, sin enfrentar al lector a un mar de datos acomodados cronológicamente que pudieran abrumar y restarle el brillo que cada aspecto de la vida de Meabe tiene por sí mismo, he estructurado esta obra en tres apartados: La primera refiere las contribuciones a la sociedad civil novohispana en general; la segunda analiza sus labores en pro de la religiosidad y la fe para finalmente ofrecer al lector los beneficios que nuestro personaje generó a partir de su nombramiento como comisionado de la Real Sociedad Bascongada. Al inicio de cada uno de los tres apartados, se citará un fragmento del elogio fúnebre pronunciado en la sede de la Bascongada con motivo del fallecimiento de Meabe con la intención de ilustrar cada aspecto de su polifacética vida.

---

<sup>30</sup> Frolidi, Rinaldo. 1984. pp. 59-72.

<sup>31</sup> Guerra, 2010, pág. 279.

## **Ambrosio de Meabe Castilloveitia, la labor de un vasco novohispano en pro de la sociedad civil.**

“...las ideas de Meabe: dejaron ver en medio de mil preocupaciones vulgares el verdadero modo de ser liberal y de emplear la beneficencia con ventajas del común y de los individuos, los establecimientos piadosos, el socorro de las huérfanos, de las viudas, de los artesanos, a quienes tal vez faltaba ocupación, el fomento de las artes y manufacturas. Así no era menester que los necesitados le buscaran, el mismo busca las necesidades y se adelantaba a socorrerlas. ...extendió sus beneficios a parajes donde se distribuyeran con fruto, se socorrieran las verdaderas necesidades y se lograra el fin a que el mismo las destinaba. Este le parecía a Meabe el mejor medio para establecer el verdadero equilibrio entre la opulencia del rico y la miseria del hambriento, desterrar el ocio y la desidia y no privar de su justo socorro a los que verdaderamente lo necesitan”.

Elogio fúnebre a Don Ambrosio Meabe.

Extractos de la Real Sociedad Bascongada. 1782.

De acuerdo con el retrato al óleo que se conserva en el Museo del Colegio de San Ignacio de Loyola, Vizcaínas; don Ambrosio de Meabe nació en el seno de una familia vasca en Durango, Vizcaya, el 7 de diciembre de 1710 y murió el 1 de octubre de 1781.<sup>32</sup> Sus padres fueron Francisco Meabe y Úrsula de Castilloveitia.<sup>33</sup>

Es muy probable que desde muy joven fuera enviado a la Nueva España para vivir con algunos de sus familiares para probar suerte en las Indias. Todo indica que desde su arribo, Meabe contó con el cobijo y protección de muchos de sus paisanos radicados en la ciudad de México, ya que como he apuntado en trabajos anteriores, las redes sociales establecidas alrededor de la Cofradía de Nuestra señora de Aránzazu, gran antecedente organizativo entre la comunidad vasca de la ciudad de México, permitieron a los vascos una fuerte correlación cultural que les permitía insertarse en un círculo social bien delimitado, en cuyo interior fluían libremente los valores

---

<sup>32</sup> Don Ambrosio de Meabe. Óleo en tela. Anónimo siglo XVIII. Museo del Colegio de San Ignacio de Loyola, Vizcaínas.

<sup>33</sup> Muriel, 2006, pág. 22

culturales más importantes de los vascos para los cuales el paisanaje, religiosidad y solidaridad jugaban un papel primordial para asegurar la permanencia de un grupo en los niveles más altos de una sociedad de antiguo régimen, es decir en la élite o círculo de poder.<sup>34</sup>



Don Ambrosio de Meabe.

Óleo en tela, siglo XVIII. Anónimo. MCSI.

<sup>34</sup> Trejo Huerta, 2007, págs. 13-20.

Para aquel momento, la Cofradía de Nuestra Señora de Aránzazu como institución religiosa, más no eclesiástica, se logró establecer oficialmente en México por instrumento notarial del 18 de diciembre de 1681, pero su erección como cofradía ante el Arzobispado, se consiguió hasta el 14 de abril de 1696.<sup>35</sup> Esta congregación, tal como lo hacían muchas otras del México colonial, funcionaba como el eje articulador alrededor del cual la comunidad vasco novohispana se aglutinaba, organizaba y reproducía su cotidianeidad, el ejercicio de su religiosidad y su interconexión económica como grupo dominante. Es por ello que cuando contaba con 26 años de edad, Meabe ingresó a la Cofradía de Aránzazu en 1736;<sup>36</sup> quizá sin saber que llegaría a ser el rector de su mesa y personaje clave para toda su comunidad algunos años después.

Cabe destacar que uno de los hombres más cercanos a Meabe había sido el célebre Manuel Aldaco, quien a manera de tutor, introdujo a Meabe en el mundo de los negocios, el comercio y la administración. Las habilidades que debió mostrar el joven discípulo debieron ser tantas que, justo el mismo año en que ingresó a la Cofradía, Aldaco lo había puesto al frente de la casa mercantil de los Fagoaga, que dicho sea de paso, era la más rentables para mediados del siglo XVIII por su íntima relación con la minería.<sup>37</sup> A pesar del gran desempeño que debió mostrar en su empleo, al morir doña Josefa Arozqueta ocurrieron una serie de desacuerdos y conflictos entre Meabe y los herederos de la casa Fagoaga a tal grado que, para 1772 nuestro personaje llegó a expresar sus deseos de apartarse por completo del albaceazgo que ostentaba.<sup>38</sup>

Independientemente de la compleja relación que llevó con la Casa del Apartado, Meabe había logrado en poco tiempo posicionarse como pieza clave para la estructura organizativa de la Cofradía, pues en 1739, apenas tres años después de su ingreso, había dejado el cargo de tesorero de su mesa de gobierno y se encargaría de las cuentas y administración de los gastos erogados en

---

<sup>35</sup> Garritz, Amaya. "El Colegio de las Vizcaínas en México", en: Euskonews & Media, número 72. [<http://www.euskonews.com/0072zbnk/gaia7211es.html>], consultado el 31 de marzo del 2005.

<sup>36</sup> Luque Alcaide, 1995, pág. 89.

<sup>37</sup> Al morir don Francisco Fagoaga, su viuda doña Josefa Arozqueta había puesto al frente de a Manuel Aldaco, quien a su vez, nombró a Meabe gerente de la casa comercial con la comisión del 13.5 % de las ganancias que esta produjese; una década después y en función del óptimo desempeño de Meabe, en 1747 dicha comisión creció hasta llegar a una tercera parte de las ganancias. En: Luque Alcaide, 1995, pág. 152.

<sup>38</sup> Al morir Meabe se suscitaron una serie de discusiones que giraban en torno al grado de responsabilidad que tuvo respecto a las ganancias y pérdidas de la Casa del Apartado. Se emprendió un juicio de los herederos de Josefa Arozqueta contra la testamentaria de Meabe que se prolongó hasta inicios del siglo XIX y que concluyó afectando los legados de este al responsabilizarlo de gran parte de las pérdidas que reportó la casa comercial. Al respecto véase el magnífico trabajo de: Pérez Rosales, Laura, Familia, poder, riqueza y subversión: Los Fagoaga novohispanos 1730-1830, Iberoamericana, 2003. pp. 48-49.

la edificación de la obra máxima de la Cofradía: el Colegio de San Ignacio de Loyola, *Vizcaínas*.<sup>39</sup> Al respecto cabe recordar que el colegio había sido proyectado desde 1730 por la misma cofradía para beneficio de las viudas y huérfanas de origen vasco, pero que por el gran éxito y reconocimiento a su labor, terminó abriendo sus puertas a otros grupos criollos.

A la luz de las reformas borbónicas, para la década de los 40's del siglo XVIII; la corona española implementó una serie de disposiciones que buscaron maximizar los recursos que se obtenían de las posesiones españolas en América, para encausarlas a la Península Ibérica y apoyar a la corona en sus relaciones con las potencias europeas. Fue entonces que comenzaron a establecerse Consulados de Comerciantes en las principales capitales del reino hispánico. Sin lugar a duda, la experiencia y relaciones que había logrado acumular Meabe al interior de la Cofradía le facilitaron su ingreso a esta institución en 1743, dentro de la cual se potenciaron sus capacidades administrativas y benefactoras. De acuerdo a Torales, llegó a ser cónsul entre 1758-1759.<sup>40</sup>

Resulta claro que el ascenso en su carrera administrativa dentro del aparato estatal corrió en línea paralela con la que se forjaba en el ámbito privado. Aunque de naturalezas distintas ambas coincidían en que a mayor reconocimiento, también correspondían mayores responsabilidades y obligaciones; en este sentido, el momento más delicado de su carrera, fue cuando una vez terminada la construcción del Colegio de San Ignacio, se buscó obtener las licencias y aprobaciones necesarias para su apertura ante el Arzobispado de la Nueva España. Es por demás conocido que en 1752, después de intensas conversaciones entre Manuel Aldaco y Arzobispo Rubio Salinas, este último se negaba a reconocer la independencia del Colegio ante los tribunales eclesiásticos, ante lo cual, el señor Aldaco, como amigo de toda la vida de Meabe, le confirió una tarea de suma delicadeza: le pidió que expusiera ante Francisco Xavier Gamboa, abogado que defendía la causa del Colegio, la innegociable determinación de que el establecimiento quedara eximido de toda jurisdicción eclesiástica, para lo cual dejarían de acudir ante el arzobispado de México para dirigirse ante el rey y aun ante el papa para obtener el reconocimiento de su independencia eclesiástica. Advirtiendo que “por lo que nos toca, no se

---

<sup>39</sup> Luque Alcaide, 1995, pág. 113. Aunque no ofrece referencias documentales claras al respecto, la historiadora Torales relaciona a Meabe con la edificación del Colegio de Belén y la construcción de la Casa de la Misericordia. Vease: Torales, 2001. P. 166.

<sup>40</sup> Torales Pacheco, 2001, pág. 166.

hablará más palabras si no a la corte y a Roma por todo y si saliéramos deslucidos, pegarle fuego a lo que nos ha costado nuestro dinero”.<sup>41</sup> Al respecto, habría que destacar que aunque la mesa de la Cofradía había sido la artífice de la obra, esta había previsto con toda prontitud que el Colegio debía gozar de un carácter en sus órganos rectores; para lo cual fue de vital importancia que en sus constituciones se advirtiera que aunque había nacido del afán asistencial y piadoso de una de las la Cofradías más influyentes de la Nueva España, se había establecido en sus constituciones que este no quedaría bajo ninguna circunstancia bajo la dirección de cofradía u ni orden religiosa alguna, de tal suerte que sería una fundación de particulares.<sup>42</sup>

Dada la particularidad de su fundación, el nuevo Colegio requirió de órganos de gobierno distintos a los de la Cofradía, entre los cuales la secretaria tendría un papel primordial al encargarse de recabar y sistematizar toda la información manejada por la institución. Fue entonces que la experiencia administrativa de Meabe nuevamente le colocó frente a una gran responsabilidad. Desde octubre de 1767, a un mes de abierto el Colegio, tomó a su cargo “la organización y establecimiento de todos los libros necesarios para el buen gobierno y régimen del colegio”. En voz de Josefina Muriel, el personalmente enseñó a la secretaria a conservar el acervo documental del Colegio, con lo que sentó las bases de lo que hoy es el Archivo Histórico José María Basagoiti Noriega, del Colegio de San Ignacio de Loyola, “Vizcainas”, que sin duda alguna, es uno de los repositorios más importantes, extensos y antiguos de la memoria vasca en México y que en octubre de este 2012, cumplirá 245 años de su fundación.<sup>43</sup>

Después de 23 años de servicios y a la edad de 50 años, Meabe fue nombrado rector de la Cofradía en 1759<sup>44</sup> y posteriormente llegó a representar como diputado ante la misma mesa, a la provincia de Vizcaya, su tierra natal, entre 1761 - 1762.<sup>45</sup> Al respecto cabe destacar que desde sus orígenes, la Cofradía reunía a los oriundos de las tres provincias vascas de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y el reino de Navarra. Estableciendo un principio de solidaridad y fraternidad que se

---

<sup>41</sup> Lorenzo Laguarda, 1955, pág. 180.

<sup>42</sup> Naturalmente, aquella declaratoria incendiaria comunicada por Meabe a Gamboa, no pasó de ser anecdótico, pues el papa Clemente XIII expidió las bulas necesarias para el funcionamiento del Colegio en completo apego a los términos que sus fundadores había solicitado.

<sup>43</sup> Muriel, 2002, pág. 140.

<sup>44</sup> Luque Alcaide, 1995, pág. 195.

<sup>45</sup> Muriel, 2006, pág. 35.

cimentaba en la devoción de los santos patronos vascos por excelencia: San Ignacio de Loyola, Nuestra Señora de Aránzazu y San Francisco Xavier.<sup>46</sup>

Uno de los aspectos administrativos quizá menos conocidos de Meabe es el de sus servicios como Capitán de milicias, cargo que ocupó desde 1755 y del cual hay noticias gracias a documentación resguardada en el Archivo General de la Nación. Se sabe que desde este año se encargaba de representar a los presidiarios ante determinadas instancias gubernamentales de la capital novohispana con la intención de gestionar las peticiones de emolumentos y demás pertrechos que los situados requerían en el presidio de Nuevo León.<sup>47</sup> Su funciones como capitán de milicias fue una constante en la vida de nuestro personaje, pues para 1767, habiéndosele conferido ya el hábito de la orden de Santiago,<sup>48</sup> también se encargó de representar a los oficiales y soldados del presidio de don Felipe de Jesús Guegabi en lo correspondiente al pago de sus sueldos del año de 1766.<sup>49</sup> Consecutivamente el mismo año también realizó las gestiones pertinentes para recibir el pago de los sueldos del mismo año como apoderado del capitán, oficiales y soldados del presidio de San Ignacio Tuvac y de Santa Rosa Choro de Guachi.<sup>50</sup>

En el ámbito administrativo gubernamental, Meabe alcanzó su mayor cargo al ser nombrado regidor honorario de la ciudad de México, el 15 de febrero de 1770.<sup>51</sup> No obstante, por las muchas funciones y cargos que desempeñaba, apenas transcurrido un mes de nombramiento, solicitó que se le permitiese disponer de un agente para el cabal desempeño de sus funciones. Situación que quedó comprobada cuando el mismo año tuvo que renunciar a la comisión por la cual acudiría a las junta del Colegio de San Gregorio el 17 de diciembre del mismo año.<sup>52</sup> Sin embargo, es digno de atención el que como regidor de la ciudad, se encargó de conducir veinte mil doscientos sesenta y siete pesos, cuatro tomines, seis granos de plata en pasta para que se redujeran en la casa de moneda.<sup>53</sup> Lo cual puede explicarse por la obligación que este tenía con la

---

<sup>46</sup> “El fenómeno asociacionista en torno a la virgen de Aránzazu fue más frecuente fuera del País Vasco que dentro de él.” Comunicación personal con el Doctor Juan Madariaga Orbea. Universidad Pública de Navarra. Junio de 2010.

<sup>47</sup> AGN, Gobierno virreinal. Provincias internas, contenedor 71, volumen 143, expediente 14, fojas: 196-223.

<sup>48</sup> AGN, Gobierno virreinal, volumen 11, fojas 359.

<sup>49</sup> AGN, Real hacienda, volumen 496, expediente 152.

<sup>50</sup> AGN, Real hacienda, volumen 496, expediente 156 y AGN, Real hacienda, volumen 496, expediente 136.

<sup>51</sup> AHCM. Actas de cabildo originales de sesiones ordinarias. Vol. 90-A, acta 453, febrero 15 de 1770.

<sup>52</sup> AHCM. Actas de cabildo originales de sesiones ordinarias. Vol. 90-A, acta 464, marzo 16 de 1770 y Vol. 90-A, acta 509, diciembre 17 de 1770.

<sup>53</sup> AGN, Real hacienda, volumen 505, expediente 237.

Casa del Apartado y con la cual llegaría a tener múltiples complicaciones a pesar de sus esfuerzos.

Mención especial requiere su participación en el Consulado de Comerciantes ya que como se ha apuntado anteriormente, esta corporación adquirió una gran importancia como supervisor y factor de muchas de las obras que el gobierno novohispano realizaba en la ciudad de México. Una de ellas fue justamente la que se le encomendó con Juan de Castañiza y José González Calderón, para supervisar las obras del desagüe de la Ciudad de México en un momento en que las recurrentes inundaciones se consideraban como un asunto de alta prioridad.<sup>54</sup> Consecutivamente con José González Calderón realizó la reconstrucción del hospital para enfermos mentales más emblemáticos de la ciudad de México: el antiguo hospital de San Hipólito, que habría sido fundado por Fray Bernardino Álvarez el 28 de enero de 1577. Una vez que se reestrenó el edificio el 20 de enero de 1777,<sup>55</sup> llegó a considerarse el más hermoso y funcional del mundo hispánico dedicado a la atención de los enfermos mentales.<sup>56</sup> En voz de Pablo Lorenzo Laguarta “...las magníficas proporciones que debió tener; según los datos que existen, era un local amplio de grandes corredores, bien acondicionadas salas y hermosa huerta que producía lo necesario para atender a los enfermos”.<sup>57</sup> Sin embargo, la reconstrucción no fue todo lo que el Consulado realizó en la ciudad de México, pues como parte de su labor de benefactora, este también se encargó del vestuario y la comida de los enfermos mentales del hospital.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> Brading, 1975, pág. 152-159.

<sup>55</sup> Archivo General de Indias. Mapas y planos. “Plano Ignográfico de la obra que a impulso del Excelentísimo Señor Bailo Frei Don Antonio María de Bucareli y Ursúa, virrey de esta Nueva España etcétera. Se ha construido en el convento de San Hipólito de México, para los enfermos dementes a expensas del real tribunal del consulado que diputo para ella a los señores Don José González Calderón y don Ambrosio de Meabe, caballeros del orden de Santiago y se estrenó dicha obra el día 20 de enero de 1777 años”. ES. 41091. AGI/26.17//MP-México,325. [En línea:

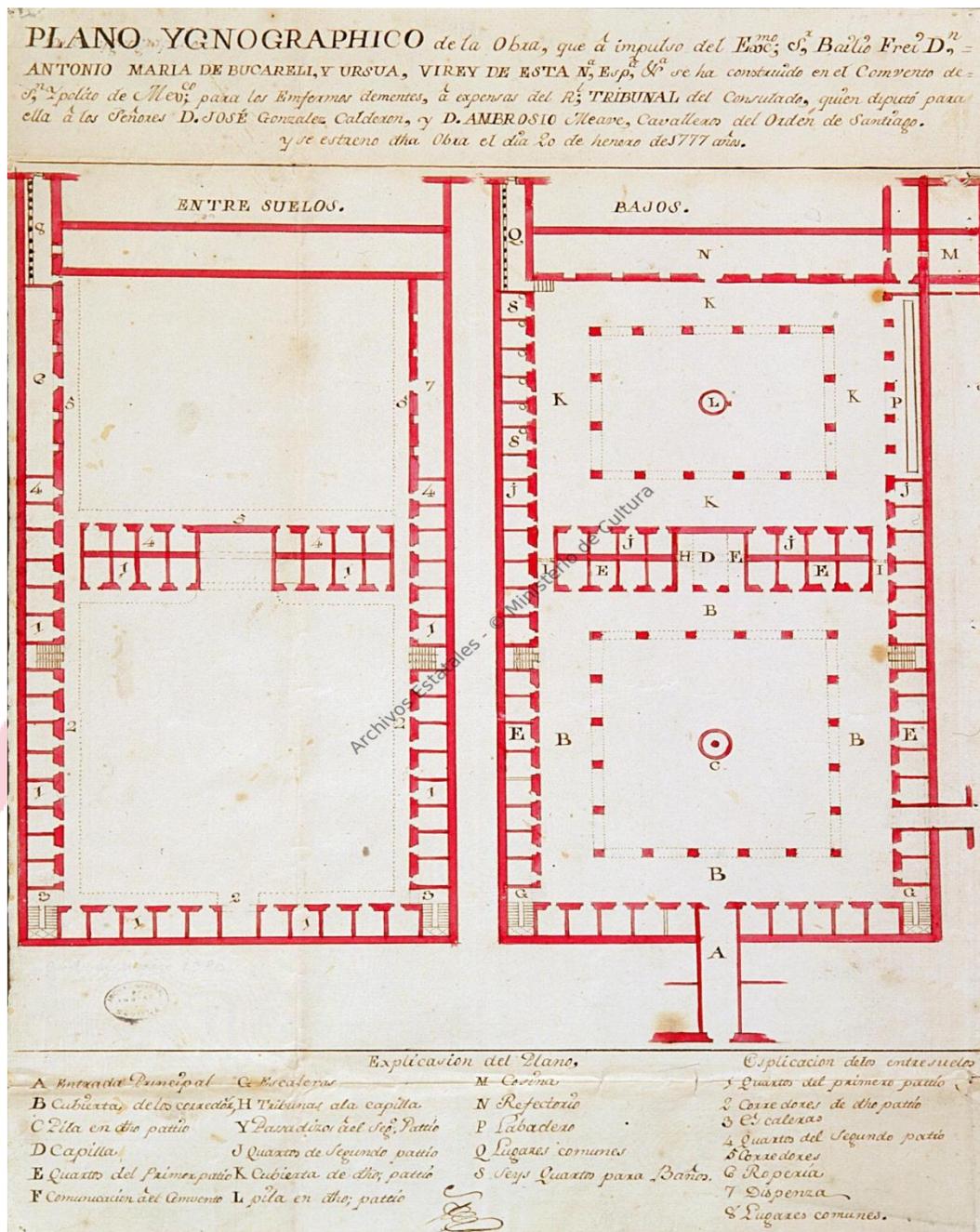
[http://pares.mcu.es/ParesBusquedas/servlets/Control\\_servlet?accion=3&txt\\_id\\_desc\\_ud=21188&fromagenda=N](http://pares.mcu.es/ParesBusquedas/servlets/Control_servlet?accion=3&txt_id_desc_ud=21188&fromagenda=N)].

<sup>56</sup> Muriel, 2006, pág. 22-23.

<sup>57</sup> Lorenzo Laguarta, 1955, pág. 49.

<sup>58</sup> Luque Alcaide, 1995, pág. 155.

Plano del Hospital de San Hipólito para enfermos dementes, 1777.<sup>59</sup>



<sup>59</sup> Archivo General de Indias. Mapas y planos “Plano Ignográfico de la obra que a impulso del Excelentísimo Señor Bailío Frei Don Antonio María de Bucareli y Ursúa, virrey de esta Nueva España etcétera. Se ha construido en el convento de San Hipólito de México, para los enfermos dementes a expensas del real tribunal del consulado que diputo para ella a los señores Don José González Calderón y don Ambrosio de Meabe, caballeros del orden de Santiago y se estrenó dicha obra el día 20 de enero de 1777 años”. ES. 41091. AGI/26.17//MP-México,325. [En línea:

[http://pares.mcu.es/ParesBusquedas/servlets/Control\\_servlet?accion=3&txt\\_id\\_desc\\_ud=21188&fromagenda=N](http://pares.mcu.es/ParesBusquedas/servlets/Control_servlet?accion=3&txt_id_desc_ud=21188&fromagenda=N)].

Iglesia de San Hipólito.<sup>60</sup>



<sup>60</sup> Lorenzo Laguarta, 1955, pág. 49.

Una vez que se agudizaron los conflictos europeos de España, el 21 de agosto de 1776 el Consulado creado expreso para percibir una mayor cantidad de recursos novohispanos demostró su fidelidad al rey en forma de diversos donativos destinados para el servicio de la corona. Este es el caso de 300.000 pesos que Meabe, Pedro Alonso Allediaz y el conde de la Torre de Cossio, en carácter de ministros del tribunal del Consulado habían resuelto ofrecer como donativo para que el virrey don Antonio María de Bucareli y Ursúa lo hiciera llegar al monarca español.<sup>61</sup> La significativa suma no fue la única pues para 1780 el tribunal había hecho otra donación de 100.000 pesos, por los cuales el mismo José de Gálvez dirigió una carta en que agradeció al tribunal su fidelidad.<sup>62</sup>

### **Meabe, un hombre de profunda religiosidad.**

“...este era el teatro a donde le destinaba la providencia para ejercitar sus virtudes, para adquirir otras nuevas, para perfeccionar los conocimientos prácticos el uso de la razón, para adquirir grandes cualidades a esfuerzos de sus talentos y laboriosidad por medios honestos y nobles y finalmente para distribuirlos en beneficio común con la mayor generosidad y acierto... ..la providencia le hizo depositario de muchas riquezas, que repartió con mano liberal a los verdaderos necesitados y en esto brilló con mucha particularidad su discernimiento y juicio... ..nuestro ilustrado gobierno hace mucho tiempo que tiene colocada su atención en este punto y vemos con mucha satisfacción emplearse los caudales piadosos en fomentar el trabajo útil y dar socorro a las verdaderas necesidades...”

Su religión y ferviente celo por el culto divino podrían suministrarme abundante materia para alargar este discurso y aún para formarle de nuevo. ...prueba de esto son las ...muchas fundaciones piadosas, testimonio de que en Meabe fue la religión el sólido fundamento y basa de las demás virtudes.”<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> AGN, Gobierno virreinal, volumen 39, expediente 82.

<sup>62</sup> AGN, Indiferente virreinal, caja 858, expediente 4.

<sup>63</sup> Elogio fúnebre a Don Ambrosio Meabe, pronunciado en los Extractos de la Real Sociedad Bascongada. 1782.

Sin duda, la profunda religiosidad de Meabe fue la base para muchas de sus obras piadosas en México y España. Una vez que logró consolidar su posición económica y administrativa como rector de la Cofradía, en 1755 fundó tres capellanías con una dotación de tres mil pesos cada una. El primer capellán nombrado fue Mariano de Mutio, la segunda se estableció a favor de Ignacio de Mutio y la tercera a Blas de Mutio.<sup>64</sup> Para el siguiente año, conjuntamente con Manuel de Aldaco y José de Echeveste, con quienes compartió la enorme labor fundacional del Colegio de las Vizcaínas; crearon en calidad de albaceas de Francisco de Echeveste, tres capellanías más, con un capital de 3.000 pesos cada una, en beneficio de Diego de Arce y Palma, Juan Francisco Bravo y de Juan de Arrieta Leiza en la ciudad de San Miguel el grande.<sup>65</sup> Sin embargo estas no serían las últimas en formarse, ya que para 1763 los mismos albaceas volvieron a fundar otras tres capellanías con una dote de 3.000 pesos cada una; siendo esta vez los capellanes Agustín Ignacio de Arozqueta, Francisco Aspinos y Joseph Manuel Anieto.<sup>66</sup> Cabe destacar que la gran mayoría de los beneficiarios pertenecían a familias vascas, las cuales la mayoría de las veces, se encontraban avocindadas en la ciudad de México.

Tal como ocurrió con la apertura del Colegio de Vizcaínas a otros grupos criollos distintos al vasco novohispano, consecutivamente Meabe fue relacionándose con otras instituciones en donde la religiosidad y las obras piadosas fueron un común denominador. En este sentido, como síndico del convento de San Felipe de Jesús de las religiosas capuchinas, se encargó de recibir algunas dotes conventuales destinadas a beneficio de diversas religiosas desde 1756, entre las que destacan la de María de Santa Gertrudis por la cantidad de 300 pesos,<sup>67</sup> una más a nombre de María Agustina Rafaela, por 400 pesos<sup>68</sup> y una última dote administrada en 1762, correspondiente a María Antonia de la Santísima Trinidad, novicia del convento de Santa Clara de Jesús en Querétaro, por la cantidad de 1.100 pesos.<sup>69</sup>

Evidentemente, los beneficios económicos que Meabe comenzó a generar y aplicar para obras de beneficencia, tuvieron alcances en sus dos patrias: México y Vizcaya (País Vasco),

---

<sup>64</sup> AGN, Regio patronato indiano. Capellanías, volumen 279, expediente 232, fojas 224-225v.

<sup>65</sup> AGN, Regio patronato indiano, volumen 279, expediente 242, fojas 235-236v.

<sup>66</sup> AGN, Regio patronato indiano, volumen 280, expediente 84, fojas 81-83v. Al parecer la fundación de capellanías por parte de Meabe fue una constante, ya que en 1770 destinó otros 3.000 pesos para este fin y a beneficio del clero secular. Al respecto véase: Luque Alcaide, 1995, pág. 95.

<sup>67</sup> AGN, Indiferente virreinal, caja 2718, expediente 006.

<sup>68</sup> AGN, Indiferente virreinal, caja 2718, expediente 009.

<sup>69</sup> AGN, Indiferente virreinal, caja 2689, expediente 36.

específicamente la parroquia de Santa María en Durango, pues para 1758 le obsequió diversos objetos artísticos y litúrgicos entre los cuales destacan: “2 arañas de plata de 200 libras de peso y en 1764 un cuadro de la virgen de Guadalupe para el coro de la iglesia; colgaduras de damasco carmesí, cinco casullas, dalmáticas, capas y paños para los pulpitos y cortinas para el dosel del santísimo y trono para la virgen de Uribarri”.<sup>70</sup> En este punto es necesario destacar que de acuerdo con datos que ofrecen Arretxea y Lertxundi, la labor benéfica que Meabe realizó en su tierra natal, propició un enorme sentimiento de gratitud entre sus paisanos; al grado que para el 16 de diciembre de 1764 el ayuntamiento de la villa lo nombró “con la mayor conformidad y el más plausible regocijo, primer alcalde de esta villa para el año de 1765 a don Ambrosio de Meabe”.<sup>71</sup>

Una vez superadas las complicaciones de la fundación del Colegio de las Vizcaínas, este fue inaugurado el 9 de Septiembre de 1767. Y para ello se había encomendado a Meabe el adorno del Colegio y la organización de la fiesta de inauguración.<sup>72</sup> Desde su apertura, el Colegio de San Ignacio se posicionó como uno de los últimos reductos en la cultura novohispana relacionada directamente con San Ignacio de Loyola, pues recordemos que para este mismo año, se había decretado la expulsión de la orden jesuita. Es por ello que 1769, los religiosos del colegio de San Pedro y San Pablo se vieron en la necesidad de entregar al señor Manuel Rodríguez de Pedroso, conde de San Bartolomé de Xala; a Juan José de Echeveste y a Ambrosio de Meabe, la imagen de la purísima concepción, que se resguardaban en la capilla del mencionado colegio.<sup>73</sup>

Podemos identificar en nuestro personaje y posteriormente en el Colegio de San Ignacio, una apertura e identificación total con la cultura novohispana. Al respecto cabe apuntar que además del culto a sus santos patronos tradicionales: Nuestra Señora de Aránzazu, San Ignacio de Loyola, San Francisco Xavier; poco a poco se fueron introduciendo otras nuevas celebraciones. Muestra de ello es la contratación de José Joaquín de Sáyagos en 1772 para la realización del colateral en el que se alojarían las imágenes de Nuestra Señora de Loreto, el señor San José y la

---

<sup>70</sup> Arretxea & Lertxundi, 2000, pág. 442.

<sup>71</sup> Arretxea & Lertxundi, 2000, pág. 442.

<sup>72</sup> Muriel, 2006, pág. 42. Sin embargo, su labor en pro del colegio de San Ignacio no fue su única ocupación en el campo educativo novohispano, ya que Muriel lo relaciona directamente con la reconstrucción y adorno de la capilla del Colegio de niñas de la Caridad, ya que Meabe era parte de la Cofradía del Santísimo Sacramento y de la Caridad. Al respecto vease: Muriel, 2006, pág. 23.

<sup>73</sup> AGN, Real hacienda, volumen 286, expediente 17.

Virgen de Guadalupe;<sup>74</sup> implementación que para diversos investigadores representa el ascenso y empoderamiento de una cultura criolla, que décadas más tarde contribuiría a la conformación de una identidad nacionalista previo al movimiento de independencia mexicana.

En relación al guadalupanismo, es claro que Meabe se había encargado de propagar su culto al otro lado del atlántico, ya que para octubre de 1778, siendo Meabe congregante en la orden de Calatrava, este había recibido una petición de la citada congregación para que apoyara con 400 reales a vellón para los festejos de la Virgen de Guadalupe en el convento de San Felipe el Real en Madrid, España;<sup>75</sup> evidencia indiscutible de que la influencia cultural que ejerció Meabe impactó en dos sentidos: enriqueció el panorama novohispano a través de su amplia labor en la ciudad de México y al mismo tiempo, si se me permite la expresión, exportó una parte importante de la cultura y religiosidad novohispana a España misma.

Poco antes de morir, Meabe había solicitado su ingreso a la hermandad general de la merced el 5 de septiembre de 1780,<sup>76</sup> sin embargo, no se ha encontrado documentación que compruebe si dicha gracia le fue concedida; independientemente de ello, continuó realizando obras benéficas a favor del Colegio de San Ignacio hasta sus últimos días; muestra de ello fue la disposición de que se fundaran 8 becas con un capital de 24.000 pesos en 1781.<sup>77</sup>

Después de su fallecimiento, ocurrido el 1 de octubre de 1781, en su testamento dejó dispuesto que 33.000 pesos quedarían a favor del Colegio, mismos que se distribuirían de la siguiente manera:

20.000 pesos para que de sus rentas se mantuviese el edificio y así lograr la permanencia del Colegio; 2.000 para limosnas de las misas y sermones de los domingos de cuaresma realizados en

---

<sup>74</sup> Gonzalez Mariscal, 2006, pág. 162.

<sup>75</sup> AGN, Indiferente virreinal, caja 2926, expediente 30.

<sup>76</sup> Archivo Histórico Nacional de España. Diversas colecciones. "Carta de fray Juan Zengotita Bengoa, dirigida al padre general de la orden de la Merced, comunicándole que don Juan José de Echeveste, caballero de la orden de Santiago, ministro del Real Tribunal de Cuentas y don Ambrosio de Meabe, caballero de la misma orden y prior del Real Tribunal del Consulado, solicitan carta de hermandad general de la orden de la Merced".

ES.28079.AHN/5.1.8//DIVERSOS-COLECCIONES,40,N.113. [En línea:

[http://pares.mcu.es/ParesBusquedas/servlets/Control\\_servlet?accion=3&txt\\_id\\_desc\\_ud=1340423&fromagenda=N](http://pares.mcu.es/ParesBusquedas/servlets/Control_servlet?accion=3&txt_id_desc_ud=1340423&fromagenda=N)]

<sup>77</sup> Olavarría y Ferrari, 1889, pp. 157-158.

su capilla; 1.000 para el aceite de lámparas de la misma capilla y 10.000 para que sus réditos se destinasen al gasto común.<sup>78</sup>

### **Meabe, comisionado de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País e impulsor del proyecto vasco novohispano.**

*...muchas familias de clase distinguida a quienes una calamidad o un acaso había precipitado en la miseria, cuando ignoraban a quien recurrir en su desgracia, se vieron socorridos sin conocer la mano benéfica que les había proporcionado el alivio. Para dejar una prueba nada equívoca de esta verdad, consignó en su testamento un legado de doce mil pesos para imponerse en beneficio del Seminario.*<sup>79</sup>

Entre los diversos comisionados que tuviera la Real Sociedad Bascongada en territorio novohispano, hay que destacar que fue Ambrosio de Meabe quien logró convocar y acumular una cantidad mayor de beneficios económicos tanto para la sociedad y el seminario como para los socios beneméritos novohispanos.<sup>80</sup> Al respecto la historiadora Torales Pacheco apunta que *“para el 22 de septiembre de 1773, Meabe y Leandro de Viana, rector de la Cofradía de Nuestra Señora de Aránzazu, habían logrado la inscripción de 171 socios, de los cuales se había logrado recaudar 9.412 pesos. Pero no fue sino hasta enero de 1774 que Meabe recibió el título de comisionado de la Bascongada”*.<sup>81</sup>

Meabe fue un comisionado tan eficaz y entregado al proyecto ilustrado que por recomendación de este, en 1791 decidió nombrar a la Cofradía de Nuestra Señora de Aránzazu como su

---

<sup>78</sup> Libro de juntas 1774- 1785, cabildo del 20 – 6 – 1782; los albaceas de Meabe presentan a la mesa escrito con este legado y la junta lo acepta. f. 80 r-v. citado en: Luque Alcaide, 1995, pág. 155.

<sup>79</sup> Elogio fúnebre a Don Ambrosio Meabe, pronunciado en los Extractos de la Real Sociedad Bascongada. 1782.

<sup>80</sup> Meabe se había inscrito con una suscripción de 500 pesos con lo que puso el ejemplo para que varios socios se inscribieran con cantidades similares, con lo que para el 22 de Septiembre se habían recabado 9.412 pesos de contribuciones e inscripciones de 171 socios, en: *Extractos de las juntas generales celebradas por la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País, 1773*. Edic. Facs., San Sebastián 1985, pp. 3-4.

<sup>81</sup> Torales Pacheco, 2001, pág. 71.

comisionada y vice recaudadora.<sup>82</sup> Al respecto, cabe hacer un balance general del impacto que tuvieron los dos capitales formados por Meabe para beneficio del Seminario y la Bascongada:

### **Primer capital.**

En 1777, convocó a los socios beneméritos novohispanos para que en correspondencia al patriotismo y solidaridad que siempre había distinguido a los vascos, hicieran una contribución extraordinaria para dotar al Seminario de Bergara de nuevas cátedras.<sup>83</sup> Pronto logró reunir 14.000 pesos los cuales, según los testimonios de la época, los había entregado a la mesa de la Cofradía para que esta los colocara en calidad de préstamo con un rédito de 5% anual;<sup>84</sup> de acuerdo con la postura benefactora de Meabe, el capital principal debía prestarse a los socios beneméritos que se encontraran en apuros económicos, de manera que solo con los intereses que se generasen, se pudieran sufragar los gastos del Seminario. Una vez recibido dicho capital de manos de Meabe<sup>85</sup> y siguiendo los deseos del comisionado, así como los principios asistenciales que esta encarnaba, la Cofradía los otorgó junto con otros 4.000 pesos de sus propios caudales a Ramón de Goicoechea por un plazo de 5 años a partir del el 30 de Enero de 1781.<sup>86</sup> Como era la costumbre, Goicoechea ofreció en garantía las escrituras de dos de sus propiedades: la hacienda

---

<sup>82</sup> Archivo Histórico José María Basagoiti Noriega del Colegio de San Ignacio de Loyola, “Vizcaínas”. (En adelante: A.H.C.V.), Fondo Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País (en Adelante R.S.B.A.P.), Estante 6, Tabla I, Volumen 22, folio NC 3274. “Libro de cuentas de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País”.

<sup>83</sup> “...conociendo dicha Sociedad que solo se puede conseguir por medio de una contribución general, ha resuelto convidar a una subscripción extraordinaria, y por solo una vez a todos sus miembros y aun a los demás que quieran alistarse en ella y tomar parte de una empresa tan útil e importante a toda la monarquía, a fin de que haciendo todos el último esfuerzo a proporción de sus caudales y sacrificando parte de ellos en obsequio del bien e ilustraron del estado y de la patria, se pueda juntar una masa o fondo de capitalidad, que sea capaz de rendir lo necesario para subvenir los gastos precisos de la manutención del citado establecimiento”. Carta fechada el 2 de Abril de 1777 y firmada por Leandro de Viana, Ambrosio de Meabe, Juan José de Echeveste y Martín de Aguirre Burualde; transcrito y citado en: Garate Arriola, Justo y Tellechea Idígoras, José Ignacio. El colegio de las vizcaínas de México y el Real Seminario de Bergara. Vitoria-Gasteiz, 1992. p. 74.

<sup>84</sup> Recordemos que según lo expresó el mismo Meabe a la Cofradía, dicho capital había sido “colocado bajo su patronato”; la prueba fehaciente de esto la constituye la convocatoria que de puño y letra de Meabe y los demás comisionados distribuyeron entre los beneméritos, en A.H.C.V., R.S.B.A.P, 2-IV-4, folio N.C. 10531.

<sup>85</sup> A.H.C.V., R.S.B.A.P. 2- IV-4, folio N. C. 10669 bis -10670.

<sup>86</sup> A.H.C.V., R.S.B.A.P. 2-IV-4, folio N. C. 10531 “Nota: en 30 de enero de 1781 se recibieron los 14.000 pesos y se impusieron”.

de “San José Queréndaro” en la provincia de Zinapécuaro hoy estado de Michoacán y la casa huerta que poseía en San Ángel, en la ciudad de México.

Aunque no hubo una aprobación expresa por parte de la Bascongada, esta sabía la situación de este capital desde 1780.<sup>87</sup> Según la documentación de la que se dispone, la Bascongada recibió puntualmente los intereses que generaba este capital y aun cuando estuvo en condiciones de hacerlo, no cuestionó la decisión del señor Meabe y al contrario, dio muestras de gran afecto y gratitud con la medida.

Evidentemente el mecanismo económico empleado por Meabe tiene dos lecturas que muestran a la perfección el alcance que la “ilustración cristiana” tuvo en su mentalidad: en principio se propuso ayudar a los comerciantes y empresarios vascos novohispanos que se encontraban sumidos en alguna crisis económica, de manera que los intereses que se generaban a largo plazo, reportaran un mayor beneficio económico para el proyecto ilustrado del Seminario.

Simultáneamente se reforzaba la imagen asistencial que siempre había tenido la cofradía como institución piadosa. Hay que destacar que de esta manera se potenciaba en el imaginario colectivo, la identificación de la imagen de Nuestra Señora de Aránzazu con la fraternización y solidaridad entre los vascos.

De acuerdo con los registros de la Cofradía, Goicoechea pagó los intereses de dicho préstamo con la siguiente regularidad:<sup>88</sup>

Año	Interés pagado	Cantidad adeudada
1792	700	
1793	700	
1794	700	

<sup>87</sup> Soraluze y Zubizarreta, 1998, pág. 47.

<sup>88</sup> A.H.C.V., R.S.B.A.P., 6-I-22, folio N. C. 3274-3300 “Libro de cuentas de la R.S.B.A.P con la Cofradía de Nuestra Señora de Aránzazu”.

1795	700	
1796	700	
1797	No pagado	700
1798	700	
1799	No pagado	1400
1800	700	
1801	700	
1802	No pagado	2100

El que Goicoechea no debiera nada atrasado para 1791, propició que aun pasado el término de los cinco años por los cuales se le había prestado el dinero, no se le requiriese el principal y que incluso, se le nombrase junto con Domingo de Castañiza, como vicerecaudador local de la Bascongada para el primer bienio: 1791-1793<sup>89</sup>; sin embargo, Goicoechea pagó regularmente solo hasta 1796, año en que se descubrió que la deuda con la Cofradía no era la única que pesaba sobre sus propiedades, pues según un dictamen de la época, tenía sobre sí otros gravámenes.<sup>90</sup>

Finalmente, al morir Goicoechea en 1804, la hacienda se vendió en la cantidad de 235,732 pesos<sup>91</sup> a Sebastián Heras Soto, quien concluyó los pendientes económicos que tenía la finca,<sup>92</sup> sin embargo, no se alcanzaron a recuperar todos los capitales de los acreedores, perdiéndose irremediabilmente el primer capital del Seminario de Bergara.

### **Segundo capital.**

El segundo de los capitales era un legado de 12.000 pesos que el mismo Meabe había destinado en su testamento para proveer lo necesario en la fundación y dotación de una o dos cátedras más

<sup>89</sup> A.H.C.V., R.S.B.A.P, 2-I-12, folio N. C. 3616. Fecha de su nombramiento: septiembre 11 de 1791.

<sup>90</sup> A.H.C.V., R.S.B.A.P, 6-IV-11, folio N. C. 14972. "Gravámenes que carga la hacienda de Querendaro". Abril 3 de 1802.

<sup>91</sup> A.G.N, Bienes Nacionales, Vol.1802, Exp. 3.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

en el Seminario. Sin embargo al morir Meabe, todos sus bienes fueron depositados en Manuel de Goya, socio benemérito y recaudador de la Bascongada quien actuó como su albacea. Sin embargo, ante la imposibilidad de enviar dicho capital a la Bascongada por la incomunicación marítima, lo otorgó en préstamo a Juan Antonio de Perón, otro socio benemérito vecindado en Zacatecas.<sup>93</sup> El motivo de Goya fue el procurar que dicho capital fuera colocado en alguien de confianza, que tuviera plena conciencia de la finalidad patriótica que tal capital perseguía y por ello considero que la mejor opción era otorgarlo a otro socio benemérito. Desafortunadamente, la situación económica de Perón venía a menos. Tras haber satisfecho satisfactoriamente los réditos de su deuda los primeros años; para 1791 debía 4.100 pesos de intereses.<sup>94</sup>

Al morir Goya, el señor José Ayarzagotia como segundo albacea del señor Meabe, declaró en 1794 que los 12.000 pesos habían sido otorgados al señor Perón bajo la advertencia de que este capital pertenecía al Seminario; sin embargo el señor Goya nunca dejó testimonio escrito de ello, por lo cual no se podía comprobar legalmente que el dinero le perteneciera a la Bascongada. La única prueba existente de que este dinero pertenecía a la Sociedad era una nota en que el señor Antonio de Basoco en representación de la Sociedad, había recibido 1200 pesos del señor Perón por el rédito correspondiente a los años de 1783 y 1784; pero al no poderse presentar el recibo original, esta nota no tuvo efecto legal y con ello se perdió toda posibilidad de recuperar el legado de Meabe.<sup>95</sup>

La Bascongada por su parte, en reconocimiento al entusiasmo de don Ambrosio de Meabe, mandó pintar su retrato para ser colocado en el salón de patriotas del seminario de Bergara y se le conformó un elogio póstumo en los extractos de 1782,<sup>96</sup> y que es el mismo que hemos citado en diversas ocasiones en esta obra.

Para concluir, podemos apuntar que Ambrosio de Meabe y su labor en pro de la beneficencia, encontraron su máxima inspiración en la ilustración y la religiosidad. Uno de los muchos méritos que se le deben reconocer es el de formar parte de una comunidad vasco-novohispana que luchó

---

<sup>93</sup> Sobre su pertenencia a la Bascongada ver: Torales Pacheco, 2001, p.417 y sobre su actividad como minero zacatecano: AHCV, R.S.B.A.P. 2-IV-4. folio N. C. 10651- 10659 y folio N. C. 10676 bis.

<sup>94</sup> Gárate Ojanguren, 1994. pág. 326.

<sup>95</sup> A.H.C.V, R.S.B.A.P. 2-IV-4, folio N. C.10662 bis. Copia de la carta del director de la R.S.B.A.P. el Marqués de Monte Hermoso del 23 de septiembre de 1793.

<sup>96</sup>Torales Pacheco, 2001, pág. 166.

por construir un camino y un destino a través de lazos solidarios que aunque en principio buscaron unir y auto proteger a su comunidad, terminaron por abrigar a toda la sociedad novohispana. De tal suerte, Ambrosio de Meabe, el prototipo del ilustrado cristiano, fue uno de los máximos representantes del mutualismo vasco-mexicano.

#### Archivos consultados:

AHCV	Archivo Histórico “José María Basagoiti Noriega” del Colegio de San Ignacio de Loyola, “Vizcaínas”.
MCSI	Museo del Colegio de San Ignacio de Loyola, “Vizcaínas”.
AGN	Archivo General de la Nación
AGI	Archivo General de Indias
AHNE	Archivo Histórico Nacional de España

#### Bibliografía

- Arretxea, L., & Lertxundi, M. (2000). "Los retratos de los fundadores del Colegio de las Vizcaínas". *Ondarre*, España. 437-442.
- Brading, D. A. (1975). *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Froldi, R. (1984). "Apuntaciones críticas sobre la historiografía de la cultura y de la literatura españolas del siglo XVIII". *Nueva revista de filología hispánica.*, T. XXXIII(1), 59-72.
- Gárate Ojanguren, M. (1994.). "Circuitos financieros del capital novohispano S. XVIII-XIX. Las remesas de los amigos bascongados". . En *IV Seminario de Historia de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País*. (págs. 311-364). Donostia: Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País.

- Gonzalez Mariscal, M. J. (2006). "Crónica de la construcción y adorno del Real Colegio de San Ignacio de Loyola". En *Los vascos en México y su colegio de las vizcaínas* (págs. 156-169). México: Colegio de San Ignacio de Loyola.
- Guerra, F. X. (2010). *Modernidad e independencias* . México: Fondo de Cultura Económica.
- Lorenzo Laguarda, P. (1955). *Historia de la beneficencia española en México*. México: España en América.
- Luque Alcaide, E. (1995). *La Cofradía de Aránzazu de México (1681 - 1799)* . Pamplona: Ediciones Eunate.
- Muriel, J. (2002). "Breve historia del Archivo Histórico del Colegio de San Ignacio de Loyola, Vizcaínas, 1767 - 1999". En A. Garritz, *Los vascos en las regiones de México, siglos XVI - XX* (págs. 139 - 152). México: U.N.A.M.
- Muriel, J. (2006). "El Real Colegio de San Ignacio de Loyola, 1734 - 1863". En *Los vascos en México y su Colegio de las Vizcaínas* (págs. 14 - 79). México: Colegio de San Ignacio de Loyola, Vizcaínas.
- Olavarría y Ferrari, E. d. (1889). *El Real Colegio de San Ignacio de Loyola*. México. Imprenta Díaz de León.
- Soraluce y Zubizarreta, N. d. (1998). *Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País, sus antecedentes y otros sucesos con ella relacionados*. San Sebastian: Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País.
- Torales Pacheco, J. M. (2001). *Ilustrados en la Nueva España. Los socios de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País* . México: Universidad Iberoamericana.
- Trejo Huerta, J. H. (2007). La Real Sociedad Bascongada de Amigos del País y el proyecto vasco-novohispano de la Archicofradía de Nuestra Señora de Aránzazu, 1791-1850. *Tesis de licenciatura en Etnohistoria*. México: Escuela Nacional de Antropología e Historia.

## **Solidaridad en un nuevo país:**

### **Migrantes extranjeros, sus instituciones de beneficencia y ayuda mutua.**

*Gloria Celia Carreño Alvarado*<sup>97</sup>

#### **Resumen**

En esta ponencia me planteo hacer una revisión a la manera como los extranjeros migrantes a México se organizaron comunitariamente para resolver su problemática de salud, necesidades económicas, cuidado de ancianos, viudas, niños y las instituciones que crearon para ello. Todo eso en medio de su lucha por el establecimiento en un país nuevo, donde el desconocimiento de la realidad social, leyes, costumbres, idioma los tornaba más vulnerables.

En México la población extranjera hasta fines del siglo XX no ha rebasado en 1 % de la población, no obstante es interesante el impacto que tiene en los diferentes ámbitos: económico, social, cultural.

La práctica de la ayuda mutua, la beneficencia y la labor filantrópica es uno de estos espacios.

**Palabras clave:** solidaridad, migración, ayuda mutua, beneficencia extranjera

El tema de la inmigración extranjera en México es más o menos reciente en el panorama historiográfico mexicano. Diversos aspectos se han abordado en torno a él como estadísticas poblacionales, procesos inmigratorios, refugiados y exiliados, instituciones, incorporación al ámbito empresarial, su impacto en las regiones, xenofobias y xenofilias. En este trabajo me planteo hacer una revisión a la manera como los extranjeros migrantes a México se organizaron comunitariamente para resolver su problemática de salud, necesidades económicas, cuidado de ancianos, viudas, niños y las instituciones que crearon para ello. Todo eso en medio de su lucha por el establecimiento en un país nuevo, sin mayores recursos económicos, donde el desconocimiento de la realidad social, leyes, costumbres, idioma los tornaba más vulnerables.

---

<sup>97</sup> Técnico Académico del Archivo Histórico de la UNAM, dependiente del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM

En México la población extranjera hasta fines del siglo XX no ha rebasado en 1 % de la población, no obstante es interesante el impacto que tiene en los diferentes ámbitos: económico, social, cultural.

La práctica de la ayuda mutua, la beneficencia y la labor filantrópica es uno de estos espacios.

La migración extranjera a México tuvo su mayor flujo a México a finales del siglo XIX; es parte de un proceso sistemático que impactó la composición de la población mundial; la migración comenzó a cobrar auge en la mitad de ese siglo a consecuencia de un fenómeno mundial en que confluyeron diferentes circunstancias como una modernización industrial, el crecimiento poblacional, la crisis malthusiana, causas políticas como la caída del imperio turco, la caída del imperio austrohúngaro, la pobreza y guerras desencadenaron acciones de xenofobias y persecuciones; convirtiendo a muchos países en expulsores de grandes grupos de población que buscaban países que ofrecieran mejores perspectivas de vida. “Europa se convierte en la reserva principal de masas humanas, y vuelca sus excedentes de población más allá de los océanos. La modernización los arroja a la proletarización. América los espera”<sup>98</sup>

México no era un país atractor de migración: ya que no era un país rico y la intolerancia histórica hacia otra religión que no fuera la católica, impidió el arribo grupal y mucho menos masivo de extranjeros que quisieran avecindarse en el país.

Al decretarse la libertad de culto, durante la época de Juárez en el siglo XIX, se marcó una importante apertura hacia ese fenómeno social. Un poco más tarde en la época del Porfiriato fue impulsada la colonización en México.

En el proceso de estabilización económica y apertura hacia el capitalismo, el Presidente Porfirio Díaz adoptó una política demográfica que recomendaba incrementar la población del país y elevar su nivel de preparación; por ello tendió a realizar proyectos de colonización y fomentar la inmigración extranjera.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Perez: oct. 1994-marzo 1995:21

<sup>99</sup> Salazar: 1996:25

A México llegaron españoles, italianos, franceses, belgas, japoneses, ingleses alemanes, austriacos, libaneses, griegos y otras nacionalidades que venían en búsqueda de ciertas oportunidades económicas. Algunos, principalmente chinos y coreanos vinieron contratados en calidad de trabajadores y hubo otros más que llegaban perseguidos por intolerancia religiosa o racial como menonitas, mormones y judíos; así, llegaron varios grupos sociales cuya incorporación tanto a la vida económica como social del país fue rápida. Todos ellos venían buscando una mejor forma de vida y oportunidades económicas; aunque muchos de estos inmigrantes veían a México como un lugar de paso ya tenían la esperanza de irse a EU, país al que no siempre podían llegar, especialmente a partir de la segunda década del siglo XX, cuando las restricciones a la inmigración se fueron haciendo cada vez más severas, por lo cual terminaron asentándose definitivamente en México y creando las instituciones y organismos para perpetuar su cultura.

El nuevo siglo comenzó con grandes revoluciones y cambios sociales y México no se quedó atrás, la transformación de todos sus órdenes: políticos, sociales, económicos. La Revolución Mexicana se levantó como un movimiento popular contra el viejo orden.<sup>100</sup> La guerra civil frenó el proceso de colonización que se retoma durante el gobierno del presidente Álvaro Obregón (1920-1924), quien hizo especial énfasis en la política de admisión de colonos extranjeros.

Siendo Presidente electo su sucesor, Plutarco Elías Calles, manifestó su interés -difundido en la prensa europea y norteamericana- de continuar la misma política de apertura hacia la inmigración. Era un momento de emergencia ya que, al aplicarse las cuotas restrictivas a la inmigración en los Estados Unidos, miles de inmigrantes habían sido devueltos a Europa, o permanecían detenidos en Ellis Island o en diferentes puertos europeos.<sup>101</sup>

Durante muchos años la migración en México no tuvo muchas restricciones, la regulaba la Ley de 1908, en la cual disponía la prohibición de entrada sólo a aquellas personas “que padeciesen enfermedades transmisibles, epilepsia, enajenación mental y los que por algún defecto físico fueran inútiles para el trabajo, los anarquistas, los mendigos”<sup>102</sup> Esta Ley estuvo vigente hasta

---

<sup>100</sup> Martínez: 2001:709

<sup>101</sup> Roger Daniels; 1990: 223- 224

<sup>102</sup> González : 1974: 37

1926 en que fue publicada una nueva que prohibía la entrada a quienes no supieran leer ni escribir por lo menos un idioma o dialecto y restringía la inmigración cuando hubiera escasez de trabajo en el país “Se creó la tarjeta de identificación; se instituyó el registro de entrada y salida de mexicanos y extranjeros; se establecieron las bases para reglamentar la inmigración y emigración por vía aérea; se dio gran importancia al servicio de salubridad pública para la admisión o rechazo de extranjeros; se definieron conceptos como inmigrante, trabajador, colono, turista, liberando a éste último de ciertos requisitos con el objeto de fomentar el turismo que significaba ingresos para el país; y se estableció el impuesto de inmigrante”<sup>103</sup>.

A partir de entonces comenzaron a imponerse limitaciones a la inmigración a causa de la crisis económica. En 1927 se restringió el ingreso de trabajadores de origen chino, sirio, libanés, armenio, palestino, árabe y turco, al considerar que su influencia era desfavorable por dedicarse al comercio ínfimo y el agio.<sup>104</sup>

A finales de la década de los veinte en el marco de la definición del Estado Mexicano tras la Revolución Mexicana, donde se mostraban las contradicciones entre los diferentes grupos de poder y la insatisfacción de las demandas por las que pelearon las grandes masas, se exacerbaban las contradicciones entre el estado y la Iglesia católica. Fue en ese contexto y en el seno de la clase media que surgieron los movimientos nacionalistas que bajo la bandera de “lo mexicano” intentaron resolver problemas económicos y de posición de clase enfrentando a los grupos extranjeros avecinados en México.<sup>105</sup>

La crisis de 1929, así como la presión de la sociedad civil, ocasionaron un cambio en la política gubernamental que reforzó su política restrictiva, que se evidenció en un decreto publicado el 27 de abril en el Diario Oficial, en el cual se hacía la consideración siguiente: debido a la crisis económica por la que atravesaba el país, un grande número de personas se había quedado sin trabajo y sus familiares en la miseria; así, en tanto no se obtuvieran resultados de los esfuerzos del gobierno por hacer resurgir la industria, se prohibía temporalmente la entrada al país de

---

<sup>103</sup> González Navarro: 1974: 37

<sup>104</sup> Diario Oficial, t. XLIII, num.13, México, viernes 15 de julio de 1927

<sup>105</sup> Estos movimientos devinieron en xenofobia atacando fundamentalmente a chinos y judíos

extranjeros que “vengan a dedicarse a trabajos corporales mediante salario o jornal”<sup>106</sup> A fines de ese año, las secretarías de Gobernación y la de Relaciones Exteriores emitieron un acuerdo por medio del cual se restringió la inmigración de trabajadores de origen sirio, libanés, armenio, palestino, árabe, chino, turco, ruso y polaco, al considerar que se había llegado al límite, ya que su influencia era desfavorable, tanto por las actividades que desarrollaban como por su concentración en centros urbanos y porque no eran “un factor económico útil al desarrollo de la riqueza pública, ni pueden considerarse como contingente de producción...”<sup>107</sup>.

En 1930 la Secretaría de Gobernación dispuso suspender la expedición de permisos de entrada a sirios, libaneses, armenios, palestinos, árabes, chinos, turcos, rusos y polacos, excepto aquellos que vinieran a reunirse con familiares directos que tuvieran ya carta de naturalización en México y en octubre de 1933, la circular 250 del Departamento de Migración y las adiciones a esta circular de fecha 27 de abril de 1934 señalaba que continuaba siendo indeseable la inmigración algunos por las actividades a que se dedican dentro del país y restringe a polacos, estuanos, letones, checoslovacos, sirios, libaneses, palestinos, armenios, árabes, turcos, búlgaros, rumanos, persas, yugoslavos y griegos y soviéticos. En general la política mexicana de inmigración era preferir ciudadanos cultural, religiosamente afines y de preferencia blanca.

Otro aspecto de la inmigración que se presentará en la década de los 40 será la de refugiados primero los españoles de la República y posteriormente alemanes, austriacos, belgas, franceses, rumanos, checos y polacos durante la segunda Guerra Mundial proceso en el cual se reciben diversos grupos y personas como excepciones a la política migratoria, pero que a pesar de su limitado número son significativos como actos de solidaridad internacional.

Nuevos flujos de inmigración a México son los de los años 50 cuando se registra flujo de norteamericanos perseguidos por el Macartismo, en esa década y posteriores la de norteamericanos que tras su jubilación deciden establecerse en México, y más recientemente la de latinoamericanos: chilenos, argentinos, guatemaltecos entre otros, que llegan a consecuencias de las dictaduras en los años 70's.

---

<sup>106</sup> Diario Oficial, t. LIII, num. 46, México, 27 de abril de 1929

<sup>107</sup> AGN, Dirección General de Gobierno. Generalidades de Extranjeros, 2/360, caja 9, exp. 70

En todos los ciclos migratorios e independientemente de los motivos que los obligaron a salir de su lugar de origen y de las circunstancias de acogida, bien sea como inmigrantes, refugiados o exiliados, la vida del que llega se enfrenta a un proceso de adaptación y de vulnerabilidad. Es decir adaptar su visión de mundo, religión, cultura e idioma, valores, actitudes, ideologías, y su concepto de pueblo a una realidad distinta. ¿Qué significa esto?: que en el reto de incorporarse a un nuevo país y conservar la esencia cultural teniendo como desafíos la conservación de la identidad; conciencia de su papel en el entorno nacional; restricciones en las leyes inmigratorias hasta xenofobia.

Para los recién llegados el principal problema era conseguir empleo y en la búsqueda de éste se percataban que algunas profesiones y oficios traídos de su lugar de origen no tenían demanda en México, por ello se veían obligados a empezar una carrera mercantil o a convertirse en vendedores ambulantes, comerciando con algunos productos nuevos para la economía del país.

El comercio fue la alternativa gracias a la cual los recién llegados pudieron tener cierta independencia económica y movilidad social, de tal suerte que se estima que para los años 20 el comerciante ganaba diariamente entre tres y cuatro pesos, mientras que el salario de un obrero era de 50 centavos.

No todos los inmigrantes vinieron sin dinero y sin oficio ni se dedicaron al comercio ambulante: Hubo algunos inversionistas, algunos de ellos se dedicaron a la importación y representación de empresas extranjeras. Otros, que ya eran industriales en su lugar de procedencia, invirtieron su capital en los mismos giros en negocios semejantes y también varios grupos de inmigrantes aportan profesionistas liberales y técnicos especializados.

Como la mayoría de los inmigrantes comenzaban casi sin capital, sin ninguna perspectiva de seguridad, e incapaces de protegerse a sí mismos contra extraños o eventos inesperados, ellos sólo podían cuidarse unos a otros, la ayuda mutua y la ayuda al que menos tenía fue el primer paso que se dio y que devino en la posterior formación de asociaciones de beneficencia privada y otras organizaciones y clubes formadas al interior de estos grupos de inmigrantes.

Si bien el origen de estas instituciones era prestarse ayuda mutua entre conacionales o correligionarios más tarde fueron evolucionando para convertirse en instituciones de beneficencia privada a favor de la sociedad receptora. Veamos algunos ejemplos:

### **Españoles**

La Sociedad Española de Beneficencia fue fundada en el año 1843 por D. Francisco Preto y Neto, primer cónsul del Reino de España en México con el objetivo inicial de socorrer a los españoles indigentes y necesitados, que se encontraban en estado de precariedad, especialmente a los que no tenían documentos, que eran los que tenían mayores problemas D. Francisco Preto y Neto, era el cónsul español en la ciudad norteamericana de Nueva Orleans cuando lo nombraron primer cónsul del Reino de España en México y concretamente en la ciudad de Tampico; donde fundó la primera institución de Beneficencia Española en el continente americano, en el año 1840.

Posteriormente fue nombrado Cónsul General en la Ciudad de México y ahí fundó la segunda institución en el año 1842: la Sociedad de Beneficencia Española, IAP cuyo propósito fue “ejercer en favor de las personas nacidas en territorio español e hijos y nietos de éstas que residan en los Estados Unidos Mexicanos, dando preferencia a sus asociados, de modo altruista y sin mira alguna de especulación, los actos de asistencia... que tiendan a remediar sus necesidades al mismo tiempo que a aliviar a la beneficencia pública mexicana de la carga que este sostenimiento podría reportarle. En igual forma y sin dejar de cumplir con el objetivo primordial... la sociedad apoyará a personas de escasos recursos aunque no sean asociados, independientemente de su origen o nacionalidad; con programas de medicina preventiva, consulta externa, atención de urgencias y atención hospitalaria”<sup>108</sup>.

La beneficencia española tiene como establecimientos para ejercer su acción filantrópica hospital, asilos, y el panteón español. Como réplica a ésta primera fundación se fundaron bajo este mismo nombre organizaciones de beneficencia española en varias ciudades del país.

La Beneficencia Española de Pachuca inicialmente funcionó como beneficencia de apoyo a los españoles indigentes y necesitados, posteriormente empieza a dar servicio hospitalario en varias casas que fueron alquiladas sucesivamente en el centro de la ciudad. El actual hospital se

---

<sup>108</sup> [http://www.colegiodenotarios.org.mx/webhelp/Atencion\\_medica](http://www.colegiodenotarios.org.mx/webhelp/Atencion_medica), consultado el 12 de Enero de 2009.

construyó en un terreno donado, en el año 1922, inaugurándose en 1924 supuso una gran mejora en el área hospitalaria en la ciudad de Pachuca, prestigio y servicio que continúa conservando.

En Puebla, promovida por Don Claudio García, se fundó el 21 de octubre de 1860, “una Junta de Beneficencia Española que socorra a los nacionales que por cualquier motivo necesiten de los auxilios de la Junta”. En 1906 se reconoció como institución de asistencia privada, estatus con el que sigue prestando servicios médicos asistenciales hasta el presente.

En Torreón también fue fundada la Beneficencia Española de la Laguna, cuyo hospital tiene su origen en 1906 cuando don Eduardo Villalobos, al ver las necesidades médicas de sus paisanos y sus pobres recursos económicos, habilitó dos de las habitaciones de su casa para atender a los españoles que se encontraban enfermos y sin recursos. Su ejemplo fue secundado por otros españoles formando la Beneficencia Española de Torreón.

Las luchas revolucionarias crearon situaciones difíciles para los hispanos, y con la entrada a Torreón de Francisco Villa, muchos tuvieron que abandonar La Laguna. En los años siguientes la Beneficencia Española quedó exclusivamente al cuidado y vigilancia de las religiosas Josefinas. Terminada la primera etapa revolucionaria los españoles decidieron modificar las instalaciones del Sanatorio, y con la ayuda de todos, lo dotaron del equipo científico más moderno. Cuatro meses más tarde en abril de 1914 estalla de nuevo la revolución, y Francisco Villa vuelve a decretar la expulsión de todos los españoles de la Región Lagunera. A finales de 1914 comienzan a regresar a Torreón la mayor parte ellos, por lo que las necesidades médicas aumentaron, y fue entonces que deciden por primera vez instalar al Sanatorio en un local propio en la calle Victoria número cuatro sur. Esta obra ya ha celebrado su primer centenario<sup>109</sup>

## **Ingleses**

La migración inglesa a México tiene dos características,<sup>110</sup> la primera es que su presencia se asocia directamente con la llegada de capital ya sea financiero, humano o de infraestructura, la

---

<sup>109</sup> Castañón :2007. <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/124205.rumbo-al-centenario-la-beneficencia-espanola.html>, consultado el 12 de Enero de 2009.

<sup>110</sup> Parra: oct. 1994-marzo:13

segunda es la desproporción en términos numéricos de los individuos que llegaron frente al poder económico que significó su presencia; en este caso la migración era búsqueda de nuevos ámbitos de inversión; incluyendo el grupo de mineros de Cornwall, Inglaterra; quienes se establecieron en zonas mineras donde llegaron como cuadros directivos, ingenieros y trabajadores especializados en minería, principalmente en Real del Monte, Pachuca y Mineral del Chico, a la *Bolaños Company* en Zacatecas y Jalisco, a la *Tlalpujahuá Company* en Michoacán y Estado de México, la *Anglo American* con sus intereses en Guanajuato, Edo. De México, San Luis Potosí, a la *United Mexican Mining Company* con establecimientos en Veracruz Zacatecas y Oaxaca y la *Catorce Company* con intereses en San Luis Potosí, Querétaro y Estado de México.

Estos grupos de mineros cornish tuvieron un sentido de comunidad en cada zona donde se establecieron y se prestaban ayuda mutua permanente, tenían sus hospitales, iglesias y entorno cultural.

En los centros urbanos se asentaron inversionistas financieros y de casas comerciales entre otros quienes consolidaron lazos comunitarios. En la actualidad, la comunidad británica destaca sobre todo en el ámbito empresarial, así como en la difusión del idioma inglés. Han formado instituciones como la *Green Gates School*, *The British Council*, el *Saint Andrew's Society of Mexico*, entre otros.

Destacan dos instituciones: *The Anglo Mexican Foundation* organización no lucrativa que a través de sus instituciones, *The Anglo*, *The Churchill School* y *Churchill College*, aporta beneficios a la sociedad en los campos de capacitación y educación. Además de contribución social mediante sus Actividades Culturales y Programas de Becas.

En 1941 consolidaron los hospitales Americano (que había sido fundado en 1886 y el Sanatorio Cowdray fundado en 1923, para dar origen al *The American British Cowdray Hospital*, IAP. Como extensión de las funciones de este en 1987 comenzó el trabajo formal de la Clínica de asistencia privada Brimex ABC dedicado a personas de escasos recursos.

En torno al Hospital ABC en de mencionar el trabajo voluntario que llevan a cabo las *Pink Ladies*, voluntarias llamadas así por los uniformes que portan sus integrantes, fue fundada en agosto de 1953, cuando un grupo de señoras de habla inglesa residentes en México se organizó para apoyar las labores del entonces denominado *The American British Cowdray Hospital*, I.A.P. Actualmente está conformada por más de 120 voluntarias activas, 25 asociadas y diez voluntarias junior, que en conjunto donan más de 50 mil horas de trabajo al año, tanto en el Campus Observatorio como en el Campus Santa Fe. Su compromiso es servir a la comunidad y al Centro Médico ABC mediante la acción efectiva y la guía de personas capacitadas durante tres meses antes de su incorporación.<sup>111</sup>

### **Franceses, Suizos y Belgas**

Los primeros inmigrantes franceses comienzan a llegar a México desde la primera mitad del siglo XIX, en 1828 Antonio López de Santa Anna gobernador de Veracruz firmó una concesión de 300 leguas cuadradas a favor de Laisné de Villaveque bajo la “formal condición de ...establecer la cultura de la viña, la seda y demás...”<sup>112</sup> finalmente se dotaron 500 leguas cuadradas a 500 colonizadores que llegaron para encontrarse con un lugar de naturaleza abrupta y hostil que pocos de ellos resistieron, para 1855 Minatitlán tenía sólo 81 habitantes franceses.<sup>113</sup>

Más tarde, debido al gran interés del propio Porfirio Díaz y del gobierno mexicano en general por la cultura francesa y todo lo proveniente de Francia, se propició una llegada masiva de inmigrantes franceses, que decidieron establecerse en el Bajío y en los llanos de Jalisco, Yucatán y Zacatecas. Los Barcelonettes franceses eran originarios de Alpes-de-Haute-Provence y otros franceses de habla catalana que provienen de los Pirineos Orientales algunos de Haute-Saône, Champlitte y Borgoñas, se fueron asentando en la región del Bajío Mexicano, Michoacán, la Región Huasteca (San Luis Potosí, Veracruz, Tamaulipas) y en la Sierra Norte de Puebla y algunas ciudades de Veracruz.

---

<sup>111</sup> <http://www.abchospitalboletin.com.mx/PL/pinkladies.html>

<sup>112</sup> Chávez Orozco, Manuel, “Los franceses en Coatzacoalcos”, Revista Jarocha, Jalapa, 1968, p. 21 citado por Pérez: oct. 1994-marzo 1995:25

<sup>113</sup> Pérez :1994: 27

En 1836, Bélgica reconoció a México como nación independiente. En este país vio la posibilidad de nuevos mercados: se abrieron consulados (por ejemplo en Veracruz, 1838) y se firmó un tratado bilateral de comercio y de navegación. Este convenio se tradujo en una línea de navegación a vela subvencionada (1842- 1855) entre Amberes/Ostende y Veracruz. Sin embargo no se produjo el crecimiento marítimo previsto y la presencia belga fue escasa: algunos comerciantes mayoristas, un hacendado, algún industrial y negociantes farmacéuticos, hortelanos y floristas.

Llegaron viajeros cronistas y aventureros, atravesaron México y enviaron colecciones de plantas, animales y minerales a Bélgica. Durante la invasión francesa un millar de voluntarios belgas acompañando los ejércitos franceses combatió al ejército nacional mexicano y alguno que otro soldado que quedó en México. Fue en el porfiriato, al igual que el caso francés que se propició la llegada de inversionistas europeos; empresarios e ingenieros belgas empezaron a ingresar a México en un ambiente de “bonanza”.

En 1884, un proyecto ambicioso de colonización, llamado “Nueva Bélgica” en Chihuahua encaminado al cultivo de lino, que terminó en fracaso para un centenar de emigrantes belgas.

Como antes, la inmigración belga en México siguió siendo ocasional, profesionistas o técnicos especializados: Ingenieros ferroviarios, ingenieros y técnicos textiles. Hacia 1900, jardineros flamencos se encargaron de la creación del bosque de Chapultepec.

“Entre los años 1885 y 1900, el intercambio comercial y la inversión de capital con México aumentó considerablemente. Pero nuevamente los disturbios revolucionarios aguaron la fiesta. La presencia belga se redujo hasta unos 20 efectivos y varias empresas fueron liquidadas. Cuando en el curso de los años 1920 la situación en México se normalizó, Bélgica, al contrario, nunca recuperó su entusiasmo”<sup>114</sup>.

Los suizos inmigrados a México fueron principalmente empresarios de la industria de la construcción, el cemento, la fabricación de relojes y el turismo. Entre los primeros asentamientos

---

<sup>114</sup> John Everaert, Los Belgas en México: Siglos XVI-XIX, <http://www.diplobel.org/mexico/content/belgas/1.htm>

de inmigrantes suizos, destaca una colonia suiza en Apaxco, Estado de México, asentada allí debido a la construcción de una cementera en la zona. Posteriormente, algunos de sus miembros se disgregaron por Baja California Sur y Macuspana, Tabasco. Existen otras comunidades suizas en la Ciudad de México, Cuernavaca, Puebla y Quintana Roo. Según el censo del año 2000, había 1.478 suizos residiendo en México.<sup>115</sup>

La Beneficencia francesa, belga y suiza, unidos por el idioma y afinidad cultural; fue creada con el propósito de "fomentar la unión entre los individuos de nacionalidad mexicana y aquéllos nacionales franceses, belgas, o suizos ya sea de origen o nacionalizados mexicanos, que residan en la república mexicana; así como auxiliar a los necesitados, a los indigentes y a los enfermos de cualquiera de esas nacionalidades; apoyar dentro de sus posibilidades a otras instituciones de asistencia privada"; a través de acciones y establecimientos como: panteones, asilos, orfanatos, establecimientos asistenciales para desarrollar actividades filantrópicas de auxilio a los necesitados.<sup>116</sup>

### **Alemanes**

Los primeros alemanes llegaron a México a inicios del siglo XIX, como agentes de casas comerciales quienes posteriormente decidieron fundar casas de comercio propias. Hacia 1827 se tiene noticia de diez almacenes alemanes en la ciudad de México, diez en Veracruz, tres en Zacatecas e igual número en Alvarado, dos en Tampico y en Mazatlán, uno en Matamoros, así como en San Luis Potosí, en Ciudad del Carmen y en Aguascalientes.

Por lo general los comerciantes alemanes ofrecían a su clientela mexicana linos, artículos de seda, mercancías de fierro y acero; además artículos de vidrio y madera, juguetes, instrumentos de música, vinos y cervezas.

También formaron compañías mineras con los empleados alemanes en lugares como El Chico, Zimapán, Angangueo, Pachuca, Temascalpetec.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Inmigraci%C3%B3n\\_en\\_M%C3%A9xico](http://es.wikipedia.org/wiki/Inmigraci%C3%B3n_en_M%C3%A9xico)

<sup>116</sup> [http://www.colegiodenotarios.org.mx/webhelp/Atenci\\_n\\_al\\_anciano/200\\_05.htm](http://www.colegiodenotarios.org.mx/webhelp/Atenci_n_al_anciano/200_05.htm) consultado el 13 de enero de 2009

<sup>117</sup> von Mentz de Boege:1979:67-92.

A finales del siglo XIX, durante el porfiriato a consecuencia de la política de industrialización y modernización, se establecieron en México cada vez más alemanes. Consolidándose lo que más tarde sería la colonia alemana residente en México.

Durante la Segunda Guerra Mundial, los alemanes fueron considerados enemigos del país y recluidos en San Juan de Ulúa, los cuales después de la guerra fueron liberados y sus propiedades devueltas. Contrariamente a ésta idea de considerarlos enemigos, el presidente Cárdenas, permitió el ingreso de refugiados alemanes, especialmente intelectuales; basta mencionar los nombres de Egon Erwin Kisch, Anna Seghers y el crítico de arte Paul Westheim.

La Asociación de Ayuda Social de La Colonia Alemana, IAP, fue fundada en 1903 actualmente está enfocada al mantenimiento de una residencia para ancianos de origen alemán o viudos de alemanes. La colonia alemana tiene otra organización el Centro de Asistencia Social IAP, más encaminada al servicio médico y educativo en beneficio de grupos vulnerables de la sociedad mexicana, en ella participan gratuitamente médicos y profesionales de origen alemán y mexicano.

### **Chinos, Coreanos y Japoneses**

La inmigración china comenzó a llegar a México a finales del siglo XIX durante el porfiriato fundamentalmente como mano de obra para la construcción de ferrocarriles; este grupo arribó bajo contrato en la segunda mitad del siglo pasado gracias a que algunos dueños de haciendas y representantes de compañías constructoras de vías férreas vieron con buenos ojos la contratación de trabajadores chinos. Su fama era bien conocida debido a los bajos salarios que percibían y a su característica frugalidad y laboriosidad.<sup>118</sup> Su proceso migratorio y de asentamiento fue sumamente difícil, quedaron al margen de la política colonizadora del porfiriato pues sólo se pensó en ellos como trabajadores más no como colonos, estimándose que para 1910 había en el país alrededor de 30 mil chinos en México,<sup>119</sup> los cuales fueron víctimas de ataques xenofóbicos durante la Revolución y a través de las llamadas ligas Antichinas en la década de los veinte.

---

<sup>118</sup> Cardiel: 1999:27

<sup>119</sup> Fissman:1980:37

En medio de esta situación adversa, los chinos recién llegados recibían el apoyo de sus paisanos, en general se les hacían préstamos con la finalidad que iniciaran sus propios negocios, los cuales eran principalmente restaurantes y lavanderías, aunque un pequeño número se dedicó a la venta de manteca, elaboración de bizcochos y pan. Los dueños de establecimientos por lo general empleaban a sus connacionales para ayudarlos.

Formalmente formaron agrupaciones político-culturales como el *Kuo Min Tang*, la *Hoy yin Kung soo*, el *Min Chih Tang*, la *Chee Kung Tang* y otras. Desde los años cincuenta hasta los sesenta la Asociación Cultural China y en 1981 se fundó la Comunidad China de México, A.C. dedicada a vincular a los chinos residentes en el país.<sup>120</sup>

Los primeros coreanos que llegaron a México también lo hicieron en calidad de trabajadores para laborar como peones acapillados en el cultivo del henequén en las haciendas de Yucatán, traídos bajo una empresa leonina de reclutamiento.<sup>121</sup>

Otros entraron por Baja California y se dedicaron a trabajos domésticos, su situación como inmigrantes es muy semejante a la de los chinos, y resuelta la ayuda mutua entre particulares y a través de la Asociación Nacional Coreana.

La inmigración japonesa en México resulta sui generis, porque el propio gobierno japonés la planificó, promovió y dio seguimiento. Inició en el Porfiriato, y aunque fue interrumpida durante la Segunda Guerra Mundial, continuó su expansión durante la segunda mitad del siglo XX, teniendo según Ota Mishima, siete flujos identificados.<sup>122</sup>

Los primeros colonos japoneses que se establecieron primordialmente en la región de Chiapas, que corresponden al primer y segundo tipo de inmigrante japonés (agricultores y emigrantes libres, respectivamente). Si bien la inmigración japonesa en México inició en 1897, fue a partir de 1888 cuando se cimentaron las bases para dicha inmigración.

---

<sup>120</sup> Fong:1999:47

<sup>121</sup> Romero: 1999:11

<sup>122</sup> Ota Mishima , Ma. Elena, Siete Migraciones Japonesas en México 1890-1978, El Colegio de México,1982, citada por Terui: 2005: 111-113

Durante las primeras décadas del siglo XX, llegaron japoneses a Oaxaca dedicados a trabajar ingenios azucareros, a Sonora, Durango y Chihuahua al trabajo en las minas; a Colima al ferrocarril, a Baja California para dedicarse a la pesca de abulón y otros cuantos se dedicaron a abarroteros.

“Todos ellos eran generalmente hombres solteros, de edades entre 18 y 30 años... Los japoneses que emigraron en esas épocas llegaron con una sola intención: trabajar duro, ahorrar dinero y regresar a Japón para adquirir arrozales, construir sus casas y sacar adelante a su familia...”<sup>123</sup>. De estos hubo quienes lograron amasar capitales y considerables establecerse definitivamente en México.

Si bien durante la segunda guerra mundial fueron obligados a concentrarse en la ciudad de México al dárseles la categoría de “enemigos”; al finalizar la guerra, los japoneses que se encontraban concentrados fueron libres de retornar a sus lugares de residencia y, con excepción de aquellos bienes financieros que fueron custodiados por el Banco de México, les fue regresado su dinero y propiedades.

Desde 1951 hasta 1978, a raíz del crecimiento económico que vivió Japón durante ese periodo, buscó el aumento de sus inversiones. Con este flujo de inversión, también se presentó una nueva oleada de inmigrantes, en este caso, los técnicos y profesionales japoneses. Estos técnicos venían a trabajar en las nuevas industrias que habían establecido.

La comunidad japonesa se reúne en torno de la Asociación México Japonesa, la cual adicionalmente actúa como organismo centralizador de varias decenas de organizaciones de provincia como clubes o organizaciones por lugar de procedencia. Su función es más cultural que de ayuda, sus objetivos son entre otros, preservar la existencia y la identidad de la comunidad *nikkei* (mexicanos de origen japonés), prepararla e impulsarla para ocupar altos puestos de liderazgo tanto en su desarrollo personal como comunitario.

---

<sup>123</sup> Shoshin: 1999: 46

En el caso del grupo japonés, el enfoque de sus organizaciones reflejan fundamentalmente la autosuficiencia económica y seguridad que de ello deriva.

### **Libaneses**

Los libaneses empezaron a llegar a México en la segunda mitad del siglo XIX a consecuencia de la caída del Imperio Otomano y la crisis derivada de este proceso.

### **Población caracterizada por dos tendencias religiosas: cristiana occidental y musulmana**

Estos inmigrantes se asentaron en lugares como Veracruz, Puebla, Yucatán, Coahuila, Tamaulipas, Nuevo León, Jalisco, Chihuahua, Durango y el Distrito Federal, estimándose su población en 100 mil personas en 1980.

Dedicándose a actividades económicas como el comercio y poco después la industria textil fundamentalmente. Al interior del grupo hay una interrelación fuerte basada en lazos de apoyo y ayuda mutua que van más allá de jerarquías económicas o relaciones de clase... “se comparten valores, propósitos y objetivos comunes...” comparten una comunidad “donde el inmigrante encontró, desde los primeros años, apoyo económico y sentido a su existencia, fuera del lugar de origen. Compartían como grupo la añoranza y la nostalgia por Líbano, pero también los logros y éxitos en esta tierra que empezaron a sentir en parte suya”...<sup>124</sup>

La primera organización comunitaria y de apoyo mutuo fue la Asociación Libanesa<sup>125</sup> fundada en 1905; más tarde, el 19 de diciembre de 1941 fundaron la "Sociedad Libanesa, S.A. de C.V.", teniendo los siguientes objetivos: "Establecimiento y explotación del Centro Libanés, el Campo Deportivo Libanés, del Hospital Libanés y del Panteón Libanés".

La Sociedad Libanesa en 1958 se transformó en una Asociación Civil que no percibía ningún lucro y cuya finalidad se concretaba a los servicios sociales que se proporcionarían a sus miembros y que en ningún caso tendrían por objeto la obtención de lucro, sino asegurar la mejor y menos costosa prestación de los servicios que forman los fines de la Asociación.

---

<sup>124</sup> Inclán: oct. 1994-marzo:65

<sup>125</sup> Fissman Nadelsztecher: 1980:116

## Judíos

La Comunidad Judía de México se conformó con inmigrantes que llegaron a México procedentes de Líbano, Siria, los países Balcánicos, Turquía, Europa Central y oriental y Marruecos, población que se concentró fundamentalmente en zonas urbanas como la ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y Tijuana, donde fundaron instituciones comunitarias y se incorporaron a distintos sectores de la economía nacional que entre 1900-1930 años de mayor afluencia luchaba por consolidarse después de la Revolución Mexicana; particularmente, los inmigrantes enfrentaron la problemática del establecimiento, el cuidado de la salud, el enterrar a sus muertos, el cuidado de sus ancianos. Tareas de ayuda las cuales afrontaron y siguen afrontando a través de un conjunto de instituciones comunitarias que trabajan activamente para resolverlos en su propio seno teniendo como base los principios ancestrales de la *tzedaka*, concepto que significa benevolencia, amor al prójimo; práctica que no sólo representa satisfacción en este mundo sino será tomada como virtud el día del juicio final. Para Maimónides, la primera y más importante forma de practicar la *tzedaka* es ayudar al pobre a conseguir una ocupación que le permita ganarse la vida. La solidaridad es un responsabilidad individual y de grupo, se ofrece una ayuda individual o se crean las instituciones que permitan dicha ayuda.

En ese sentido, los judíos residentes en México a inicios del siglo XX unieron sus esfuerzos y formaron las organizaciones de ayuda mutua y de beneficencia siguiendo ese patrón: dar trabajo, dar ayuda económica para emprender un negocio, ayuda a huérfanos, viudas y viejos. La solidaridad no sólo es suficiente para ayudar a otro a sobrevivir sino a vivir mejor, como se podría aspirar a hacerlos para sí mismos, con la cualidad adicional –como lo ordena el texto bíblico, que debe hacerse sin causar vergüenza ni herir su dignidad de sentimientos.<sup>126</sup>

La constante llegada de inmigrantes judíos durante los años veinte determinó la creación de instituciones de ayuda que se encargaban de financiar a los recién llegados hasta encontrarles empleo y auxiliarlos en su establecimiento, como el *Hilfs Farein*, organización de asistencia que brindaba asistencia médica, apoyo legal, pequeños préstamos; una caja de préstamos en efectivo

---

<sup>126</sup> Lozowsky: 1993: 44-45

(*Gmilut Jasadim*) para ayudar a quienes querían establecerse, con préstamos de hasta cien pesos sin intereses a saldar en diez pagos.<sup>127</sup>

Su primera organización comunitaria, la Beneficencia Monte Sinaí fue creada en 1912 con el propósito de apoyarse mutuamente y apoyar a los recién llegados, y tener un panteón.<sup>128</sup>

Al seno de la Comunidad Ashkenazi se creó una caja de Préstamos, con el apoyo de Bnei Brit de los Estados Unidos, organización que adicionalmente estableció una casa para dar alojamiento y sustento a los nuevos inmigrantes, una clínica y un pequeño hospital, todo lo cual desapareció más tarde. Se formaron cajas de apoyo mutuo en la *Young Men's Hebrew Association*, se formó la Beneficencia Nidjei Israel y otras diferentes organizaciones que además de auxiliar al pobre a cubrir sus necesidades básicas, ayudaban a las personas a establecer un negocio.

Igual que en el caso inglés en la comunidad judía, el trabajo femenino en el espacio de voluntariado y beneficencia es importante, la primera organización fundada entre el grupo ashkenzaí fue el Comité de Damas (1922) de la Beneficencia Nidjei Israel que en 1932 se consolidó como *Fröien Farein* cuyas tareas se dirigieron a apoyo de enfermos, necesitados, viudas y huérfanos; brindando asistencia económica y solventando gastos de medicamentos y hospitalización<sup>129</sup>

Otras organizaciones de mujeres son el Comité de Damas OSE; Damas Auxiliares del Centro Médico (DACEM) dedicadas a la protección de la salud con énfasis en los niños; la organización WIZO (*Women's International Zionist Organization*) que trabaja en apoyo a Cruz Roja Mexicana; estas tres organizaciones están vinculadas a organismos internacionales judíos.

Otra organización femenina es el Consejo Mexicano de Mujeres Israelitas, organización que nació en 1938 como parte del Comité Central de la Comunidad Judía de México y a partir de 1962 comenzó su trabajo independiente de este, dedicando su trabajo a la sociedad mexicana y no hacia el seno de la comunidad judía.

---

<sup>127</sup> Cfr. Carreño:1987: 30; Gojman de Backal y Carreño: 1993:17

<sup>128</sup> Smeke:1999:13

<sup>129</sup> Lozowsky:1993:50

Desde 1943 esta organización dedica su trabajo a la construcción, mantenimiento y atención de guarderías, escuelas primarias, secundarias, educación y salud de población mexicana vulnerable. En colaboración con Cruz Roja Mexicana organiza voluntariado en hospitales y atención en situación de desastre.<sup>130</sup>

## **Mormones**

El mormonismo surgió en la primera mitad del siglo XIX en los Estados Unidos, basado en revelaciones proféticas de Joseph Smith. Su aislamiento religioso por la peculiaridad de su credo los llevó a ser más que un grupo religioso un pueblo o una especie de grupo étnico con su propia historia, tradiciones, territorio y una organización religiosa centralista y evidentemente resuelven al interior del grupo la problemática sin crear instituciones ni propiciar interrelaciones con el contexto.

La ética mormona se enfrenta al problema de la vida con una capacidad de cálculo racional. Odian la mendicidad, enfatizan un recto y continuo desarrollo como respuesta a un llamado divino. La práctica del abstencionismo, la propia disciplina y sobre todo la convicción de que fueron elegidos por Dios para la misión de preparar la tierra para la segunda llegada de Cristo. Estos fueron los elementos de cohesión que unió a un grupo de granjeros que hicieron la religión su vida e interpretaron los sucesos diarios a la luz de una misión providencial.

En 1870 llegaron los primeros colonizadores mormones norteamericanos a México, con la buena disposición del gobierno porfirista que estimaba que esta inmigración contribuiría al desarrollo del agro. Para 1912, tenían más de cuatro mil adeptos en nueve colonias mexicanas del norte del país, siete en el estado de Chihuahua: Colonia Juárez, Colonia Díaz y Colonia Dublan, Valle Cave, Pacheco, García y Chuichupa y dos en Sonora: las colonias Oaxaca y Morelos. Todos convertidos en asentamientos prósperos en poco tiempo aunque aislados social y políticamente del resto del país.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Carreño:1999: 55-59

<sup>131</sup> Domínguez: 2003:133-137

Hubo a lo largo de su historia en México tres crisis a causa de la expulsión del país de sus misioneros la primera entre 1889-1901 a causa del conflicto con el gobierno de los E.U. por la práctica de la poligamia, después durante la Revolución y más tarde durante la guerra cristera por la deportación que hizo el gobierno a todo el clero extranjero.

Actualmente la Iglesia de Jesucristo de los Santos Últimos Días tiene más de cien “Estacas” organizadas y una membresía que supera al millón.

### **Menonitas**

Los menonitas son un grupo étnico-religioso de origen alemán. Originalmente se movilizaron desde el norte de Alemania y sur de Rusia llegando a los Estados Unidos en el siglo XVII, de donde emigraron a Canadá, el norte de México y Paraguay.

En México se asentaron en 1922 durante la presidencia del Gral. Álvaro Obregón quien les hizo una serie de concesiones como libertad de religión, de educación, exención de impuestos y de servicio militar, para su establecimiento en Chihuahua, hoy ciudad Cuauhtemoc.<sup>132</sup>

Este grupo se mantienen en un aislamiento congregacional debido a sus prácticas religiosas, idioma y austeridad.

La iglesia está activa en todas las fases de su vida tanto en lo económico como en lo político y en la vida social dentro de la comunidad y esta comunidad vela porque a ningún individuo le falte vestido, casa y comida.

Cada persona debe vivir en forma honesta, son abstemios y no beben café, té y no consumen tabaco.

Los hombres deben trabajar duro, ya que la pobreza es signo de castigo y pecado. La propiedad está dividida en dos: la de la iglesia y la individual.

---

<sup>132</sup> Fissman: 1980:138

La comunidad menonita es prácticamente autosuficiente en lo que se refiere a oficios de trabajo, ya que cuentan entre ellos con carpinteros, albañiles, herreros, veterinarios, panaderos, mecánicos, costureras, profesores, etcétera, pero además se sienten capacitados para resolver cualquier problema de trabajo que surja, tratan de ser ellos los que realicen tal actividad antes de recurrir a un especialista”

Hay una enorme solidaridad con los miembros de sus comunidades, lo que lo ha llevado a crear sistemas de apoyo a viudas, ancianos y personas con discapacidades diferentes.

De acuerdo a su doctrina y organización social, la cual está basada en la ayuda mutua. Todas las familias contribuyen con apoyos económicos que son canalizados a través de la iglesia y que se convierten en ayuda para las personas que por alguna enfermedad o incapacidad física no pueden sostenerse ni mantener a su familia; asimismo las viudas también reciben parte de este beneficio, y a los niños que quedan huérfanos se les nombran dos tutores los cuales quedan como albacea de los bienes heredados, con el compromiso inquebrantable de cuidarlos y hacerlos crecer. Esto se logra realizando préstamos monetarios pero sólo entre integrantes de la misma comunidad, quienes al pagar el préstamo también deben pagar determinada cantidad de intereses. Al cumplir los huérfanos la mayoría de edad, reciben por parte de sus tutores los bienes heredados, más las ganancias que se recaudaron del lucro de esos bienes<sup>133</sup>.

## **Conclusión**

En este artículo presentamos tres grupos de nacionalidades y su particular abordaje; el primero integrado por españoles, ingleses, franceses-belgas y suizos, migraciones las tres que datan de inicios del siglo XIX, que han tenido diferentes momentos, integradas lo mismo por inversionistas que por trabajadores asalariados, exiliados y refugiados, los cuales tienen en su universo social diferentes escalas de clase, ellos resolvieron su problemática social mediante la creación de beneficencias, mediante las cuales tenían la oportunidad de ayudar a sus coterraneos, instituciones las cuales sobreviven hasta el día de hoy con un importante impacto social para la sociedad mexicana. El segundo grupo tres migraciones asiáticas: chinos, coreanos y japoneses y una medio oriental: libaneses integradas por trabajadores en su mayoría que van a resolver su

---

<sup>133</sup> <http://nuevacasasgrandes.org/Menonitas.aspx>, consultado el 16 de Enero de 2009.

problemática mediante las relaciones de apoyo mutuo y que las instituciones que crean son para el mantenimiento de la tradición histórico-cultural y el tercero es un grupo de minorías religiosas y sus muy peculiares maneras de abordaje de la problemática social dentro del grupo dos de ellas mormones y menonitas resuelven su problemática social mediante el entendido de la responsabilidad que tienen unos de otros y la minoría judía que la resuelve basado en el principio de la solidaridad grupal y mediante la creación de instituciones con las cuales trabaja a favor de la sociedad receptora.

En general en todas ellas se rebela la preocupación hacia el otro y el compromiso de ayudar, además de la percepción de la necesidad de apoyo del entorno social al cual en gran medida atienden a través de sus instituciones.

Bibliografía consultada:

AGN, Dirección General de Gobierno. Generalidades de Extranjeros, 2/360, caja 9, exp. 70.

Cardiel, Rosario, en *Asiáticos en la ciudad de México*, Pórtico de la ciudad de México, Gob. Del Distrito Federal, colección Babel ciudad de México, 1999.

Carreño, Gloria “La formación de la comunidad judía mexicana” en *Jornadas Culturales. La Presencia Judía en México*. Memorias, Coordinación de Difusión Cultural de la UNAM, Tribuna Israelita, Multibanco Mercantil de México, 1987.

Carreño, Gloria, “Beneficencia y charla, un espacio femenino de vinculación y conservación de la identidad” en *La Comunidad Judía en la ciudad de México*, Pórtico de la ciudad de México, Gob. Del Distrito Federal, colección Babel ciudad de México, 1999.

Castañón Cuadros, Carlos, Sanatorio Español 100 Años. Una gran Historia 1907-2007, Sociedad de Beneficencia Española de la Laguna, 2007.

Diario Oficial, t. LIII, num. 46, México, 27 de abril de 1929

Diario Oficial, t. XLIII, num.13, México, viernes 15 de julio de 1927

Domínguez Mendoza, Amelia, “Los mormones: surgimiento, expansión, crisis y asentamiento en México, en Graffylia, *Revista de la Facultad de Filosofía y Letras de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*, año 1, num. 2, verano de 2003.

Everaert, John, Los Belgas en México: Siglos XVI-XIX, <http://www.diplobel.org/mexico/content/belgas/1.htm>

Fissman Nadelsztecher, Elena, Cuatro casos de inmigración a México en el siglo XIX. Posibilidad, desarrollo y aportación económica. Tesis para obtener el título de Licenciado en Historia, UNAM. Fac. de Fil y Letras, 1980.

Fong, Jorge, “China la raíz negada” en *Asiáticos en la ciudad de México*, Pórtico de la ciudad de México, Gob. Del Distrito Federal, colección Babel ciudad de México, 1999.

Gojman de Backal, Alicia y Gloria Carreño, Parte de México, vol.VII, Colección Generaciones Judías en México, Coord. Alicia Gojman de Backal, Comunidad Ashkenazí de México, México, 1993.

González Navarro, Moisés, Población y sociedad en México en 1900-1970, t. II, México, UNAM, 1974.

Inclán, Rebeca, “Inmigración libanesa en México. Un caso de diversidad cultural” en *Historias, Revista de la Dirección de Estudios Históricos del INAH*, número 33 oct. 1994-marzo 1995 (¿Águila o Sol? Historia de la experiencia inmigratoria en México, siglos XIX y XX)

Lozowsky, Rosa, Identidad y supervivencia, Colección Generaciones Judías en México, vol.III . Coord. Alicia Gojman de Backal, Comunidad Ashkenazí de México, México, 1993.

Martínez, José Luis, México en busca de su expresión, en *Historia General de México, Colegio de México*, Centro de Estudios Históricos, versión 2000, 2º reimpresión, 2001, México 2000.

Parra, Ana Laura, “La presencia inglesa en México durante el siglo XIX” en *Historias, Revista de la Dirección de Estudios Históricos del INAH*, número 33 oct. 1994-marzo 1995 (¿Águila o Sol? Historia de la experiencia inmigratoria en México, siglos XIX y XX)

Pérez, Ana Bella, “Cuando el paraíso se convirtió en un infierno. Franceses en Coatzacoalcos” en *Historias, Revista de la Dirección de Estudios Históricos del INAH*, número 33 oct. 1994-marzo 1995 (¿Águila o Sol? Historia de la experiencia inmigratoria en México, siglos XIX y XX)

Roger Daniels, *Coming to America. A History of Immigration and Ethnicity in American Life*, New York, Harper Collins Publishers, 1990.

Romero, Alfredo, “Coreanos en la ciudad de México” en *Asiáticos en la ciudad de México, Pórtico de la ciudad de México*, Gob. Del Distrito Federal, colección Babel ciudad de México, 1999.

Salazar, Delia, *La población extranjera en México (1895-1990) Un recuento con base en los censos nacionales de población*, INAH, serie documentos, 1996.

Shoshin, Murakami, “Los japoneses en México” en *Asiáticos en la ciudad de México, Pórtico de la ciudad de México*, Gob. Del Distrito Federal, colección Babel ciudad de México, 1999.

Smeke Darwich, Jacobo et al, *Historia de una Alianza*, Comunidad Monte Sinaí, México, 1999.

Terui, Megumi, “Migrantes japoneses en México: la trayectoria de investigación de Ota Mishima”, en *CONfines, de relaciones internacionales y ciencia política*, Revista Semestral del Instituto Tecnológico de Monterrey, n, 2, agosto-diciembre de 2005.

von Mentz de Boege, Brígida M., “Noticia sobre Alemanes en México durante el Triunvirato y la Presidencia de Victoria” en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, Álvaro Matute (editor), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, v. 7, 1979.

[http://es.wikipedia.org/wiki/Inmigraci%C3%B3n\\_en\\_M%C3%A9xico](http://es.wikipedia.org/wiki/Inmigraci%C3%B3n_en_M%C3%A9xico)

<http://nuevacasasgrandes.org/Menonitas.aspx>, consultado el 16 de Enero de 2009.

<http://www.abchospitalboletin.com.mx/PL/pinkladies.html>

[http://www.colegiodenotarios.org.mx/webhelp/Atenci\\_n\\_al\\_anciano/200\\_\\_05.htm](http://www.colegiodenotarios.org.mx/webhelp/Atenci_n_al_anciano/200__05.htm) consultado el 13 de enero de 2009

[http://www.colegiodenotarios.org.mx/webhelp/Atenci\\_n\\_medica](http://www.colegiodenotarios.org.mx/webhelp/Atenci_n_medica), consultado el 12 de Enero de 2009.

<http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/124205.rumbo-al-centenario-la-beneficencia-espanola.html>, consultado el 12 de Enero de 2009.

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

## Mujer y beneficencia en Orizaba, México, 1873-1930

Hubonor Ayala Flores.

En los últimos años los estudios entorno a la historia de las mujeres han cobrado singular relevancia para la historiografía, pues esta temática nos proporciona no sólo una mirada complementaria de los procesos histórico-sociales en diferentes épocas, sino una visión independiente sobre el género femenino.<sup>134</sup> Las mujeres como sujetos de la Historia habían sido dejadas de lado, hasta hace pocas décadas, cuando se reconoció su relevancia para la comprensión de la sociedad y su participación en ella.<sup>135</sup> Las mujeres también han sido uno de los elementos que ha marcado profundamente la historia de la beneficencia y la cuestión social en México y otras partes del mundo.<sup>136</sup> Su relevancia es evidente cuando revisamos la documentación de las distintas instituciones de asistencia, los archivos oficiales y la prensa. Mujeres que realizan fundaciones benéficas, que otorgan donaciones y participan directamente en la beneficencia, ya sea como enfermas, dementes, prostitutas, presas, peticionarias de diferentes solicitudes y como parte del personal del sistema benéfico público y privado nos hacen un llamado acerca de la importancia de ahondar más en este tipo de sujetos y procesos históricos.

---

<sup>134</sup> En “Introducción” de: PILAR GONZALBO AIZPURU y BERTA ARES QUEIJA (Coords.): *Las mujeres en la construcción de las sociedades iberoamericanas*, El Colegio de México/Consejo Superior de Ediciones Científicas, México, 2004, p. 9.

<sup>135</sup> Para el caso mexicano podemos citar las obras de PILAR GONZALBO AIZPURU y BERTA ARES QUEIJA (Coords.): *Las mujeres en la construcción de las sociedades iberoamericanas*, El Colegio de México/Consejo Superior de Ediciones Científicas, México, 2004; HEATHER FOWLER-SALAMINI y MARY KAY VAUGHAN (Eds.): *Mujeres del campo mexicano, 1850-1990*, El Colegio de Michoacán, A. C./ Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Zamora, Michoacán, 2003; SUSIE S. PORTER: *Mujeres y trabajo en la ciudad de México. Condiciones materiales y discursos públicos (1879-1931)*, El Colegio de Michoacán, A. C., México, 2008; SILVIA MARINA ARROM: *Las mujeres en la ciudad de México, 1790-1857*, Siglo veintiuno editores, México, 1985, por mencionar sólo algunos estudios.

<sup>136</sup> EDITH COUTURIER: «“For the Greater Service of God”: Opulent Foundations and women’s Philanthropy in Colonial Mexico» en KATHLEEN D. McCARTHY (Ed.): *Lady Bountiful Revisited. Women, Philanthropy, and Power*, Rutgers University Press, Londres, 1990, pp. 119-141; SILVIA MARINA ARROM: «Catholic Philanthropy and Civil Society : The Lay Volunteers of St. Vincent de Paul in 19<sup>th</sup>-Century Mexico» en CYNTHIA SANBORN y FELIPE PORTOCARRERO (Eds.): *Philanthropy and Social Change in Latin America*, Harvard University/ David Rockefeller Center for Latin American Studies, Londres, 2005, pp. 31-62; GLORIA GUADARRAMA SÁNCHEZ: «Presencia de la mujer en la asistencia social en México», en *Economía, sociedad y territorio*, volumen II, número 5, pp. 117-147.

Asir estos actores sociales por otra parte no resulta fácil, las mujeres relacionadas con la beneficencia en Orizaba a finales del siglo XIX y principios del XX no cuentan aun para esta época con una voz suficientemente fuerte como para dibujar una estampa nítida de su participación en la sociedad y la economía de ese entonces, como sí lo ha demostrado Susie S. Porter para el caso de las trabajadoras de la ciudad de México para esa época,<sup>137</sup> pues solo aparecen de una manera intermitente en la documentación de las instituciones. El presente trabajo tiene por objetivo mostrar la participación de las mujeres en la beneficencia en un espacio determinado de estudio: la ciudad fabril de Orizaba en el estado de Veracruz en el periodo que va de 1870 a 1930. Además trataré de desentrañar sus relaciones con la beneficencia pública y privada, así como con la sociedad de la época. El acento se pone en el marco institucional y se privilegia el análisis de la participación de las mujeres como sujetos activos en el ejercicio benéfico-asistencial en dos direcciones, por un lado, como benefactoras, donantes, gestoras de recursos y de ayuda para las instituciones benéficas, tanto públicas como privadas. Por otro lado, se ahonda en su papel como empleadas de estas mismas instituciones, poniendo el acento en las condiciones laborales, sociales y económicas, así como en la profesionalización de ciertos oficios vinculados a ellas como la enfermería y la obstetricia. Los diferentes testimonios y documentación revisada nos muestran mujeres comprometidas con las acciones de caridad y beneficencia, trabajadoras que reportaban buena parte del ingreso familiar al trabajar dentro de las mismas fundaciones y gestoras de una mejor oportunidad para sus familias.

### **Benefactoras y donantes**

Para algunos autores como Gloria Guadarrama y Silvia M. Arrom la participación de la mujer en la beneficencia en México se explica por la construcción de los espacios de acción que ellas mismas se fueron construyendo a través de los ejercicios caritativos, benéficos o asistenciales, dependiendo del periodo que se esté abordando.<sup>138</sup> A partir de estas acciones las mujeres poco a poco se fueron insertando en espacios de poder al correr de los siglos XIX y XX, lo cual les permitió participar de una manera activa en las esferas económica, política, social y cultural a lo largo de estas dos centurias.

---

<sup>137</sup> PORTER: *Op. cit.*, pp. 265-266.

<sup>138</sup> GUADARRAMA SÁNCHEZ: *Op. cit.*, pp. 124-126 y ARROM: *Op. cit.*, pp. 31-33.

La beneficencia privada en Orizaba, al igual que en otras ciudades del estado, Veracruz y Xalapa principalmente, se caracterizó por el fuerte impulso recibido por los miembros de la oligarquía local y su asociación con el clero católico, sobre todo a partir de las tres últimas décadas del siglo XIX. Si bien algunas obras pías y de misericordia se habían creado desde la época colonial en las principales ciudades veracruzanas, la fundación de instituciones benéficas en Orizaba, con ingresos suficientes y que perduraran a través de los años, se llevó a cabo en las últimas décadas del porfiriato. Fueron los miembros de estas oligarquías: comerciantes, terratenientes, empresarios y propietarios urbanos quienes con la ayuda de algunas autoridades civiles y el clero católico erigieron las instituciones de beneficencia privada más importantes en el estado y otorgaron donaciones a la beneficencia pública. Hay que acotar que existen pocas noticias de tales fundaciones, aunque algunas de ellas pervivan hasta la actualidad. De las pequeñas donaciones, limosnas y otras formas de ejercer la ayuda a los necesitados por grupos menos opulentos de la sociedad han quedado todavía menos registros, sin que ello signifique que hayan tenido una menor importancia que las primeras.

En todo este proceso fundacional las mujeres orizabeñas tuvieron una participación activa, la cual podemos dividir en dos periodos, el primero que va de 1873 a 1914, cuando formaron parte del personal administrativo o ejercieron el patronazgo y dirección de algunas instituciones, pero no realizaron fundaciones por cuenta propia. En esta fase sus esfuerzos caritativos están marcados predominantemente por el ámbito religioso y la acción en el terreno de lo privado. En el segundo periodo, de 1915 a 1930, encontramos una participación pública y social mucho más activa del sector femenino en la beneficencia y la asistencia, gracias a las nuevas políticas sociales surgidas de la Revolución, la cual reconocía la deuda del Estado con los pobres y las clases populares, para apoyar a estos grupos se promovió la incorporación de distintos sectores de la sociedad, entre ellos las mujeres.<sup>139</sup> El cambio de la participación femenina en este tipo de actividades entre los siglos XIX y XX también tuvo que ver con el hecho de que:

---

<sup>139</sup> Antonio Padilla menciona una temporalidad distinta para la beneficencia para el Distrito Federal, pero si bien coincide en algunos puntos con los ritmos que la información sobre el tema nos marca, no se apega completamente al contexto orizabeño y a la participación de las mujeres para el periodo que estudiamos. Padilla propone como hipótesis cuatro periodos de estudio de la beneficencia: 1821-1860; 1861-1910; 1910-1920 y 1921-1960. Ver ANTONIO PADILLA ARROYO, "Del desamparo a la protección, ideas, instituciones y prácticas de la asistencia social en la ciudad de México, 1861-1910", en *Cuicuilco*, año 11, volumen 11, número 32, septiembre-diciembre de 2004, pp. 121-155.

La mujer bajo el signo de una religiosidad práctico-caritativa, que se movía directamente en el campo de la extendida miseria social, unió a las prácticas de caridad las posibilidades de movimiento que le permitieron afirmar su identidad, su libertad espacial y su capacidad de acción social.<sup>140</sup>

En este sentido, las mujeres siguieron practicando el ejercicio caritativo como lo habían venido haciendo desde la colonia, pero también redimensionaron su papel en la sociedad al correr el siglo XIX y XX, lo que les permitió no sólo una mayor participación en este sector, sino también un cambio de roles y un mayor impacto y reconocimiento de sus actividades en la sociedad. De 1873 a 1914 no hubo en Orizaba fundaciones benéficas de carácter privado hechas por mujeres como sí las hubo en otras ciudades del estado como Xalapa y Veracruz,<sup>141</sup> pero su participación fue activa en las que fundaron eclesiásticos y otros benefactores locales. Por ejemplo en el Asilo Fray Bernardino Osorio para huérfanos, fundado en 1877 se da cuenta del “discreto” papel de una “señora” que ayudaba en las labores administrativas a fray Bernardo Parada, encargado de la institución.<sup>142</sup> En otra fundación, el Hospital Isabel la Católica para niños pobres, fundado en 1897, Josefina Alva contestaba una solicitud de información sobre el nosocomio al presidente municipal de Orizaba:

Yo, auxiliada por cuatro señoritas que se dedican a todos los servicios que requiere el establecimiento, incluyendo el de botica, somos quienes formamos su personal; y el señor director nos da alimentos, vestidos y todo lo que necesitamos para subsiste, pues no tenemos asignado sueldo alguno; y el sr. Dr. Don Antonio Villa y Ahuja es el médico del establecimiento, sin sueldo, pues gratuita y caritativamente asiste a los niños enfermos.<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> GUADARRAMA SÁNCHEZ: *Op. cit.*, p. 126.

<sup>141</sup> En Xalapa se fundó un asilo para ancianos por Mariana Sayago en 1895, por la testamentaría que dejara su hermano, Antonio Sayago y en Veracruz la religiosa, Luz Nava fundó en 1911 el Asilo Veracruzano.

<sup>142</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Porfiriato, serie: jefatura política, subserie: estadística, expediente: 91, 22 fojas.

<sup>143</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Porfiriato, serie: jefatura política, subserie: estadística, expediente: 91, 22 fojas.

De hecho, la administración o dirección de la mayoría de los establecimientos de beneficencia privada que existían en Orizaba para esas fechas fueron confiadas a mujeres laicas o religiosas. En el Asilo Llera para jóvenes ciegos, fundado en 1902 tanto el presidente, tesorero y secretario eran hombres, pero Julia Arenas viuda de Moreno era su administradora, quien a diferencia de las anteriores percibía un sueldo de cuarenta pesos mensuales, además los capitales y bienes de la fundación reconocía cien pesos mensuales a cinco legatarias, entre ellas una hermana del fundador.<sup>144</sup> Por lo regular en los informes de dichos establecimientos o en las noticias de la prensa no se abunda mucho sobre la participación y actividades desempeñadas en ellas por las mujeres y las noticias que se han encontrado más bien son escuetas, como si el papel desempeñado por las mujeres estuviera sujeto a la discreción. Por ejemplo, a través de un informe del Asilo San Luis Gonzaga<sup>145</sup> para niñas huérfanas al ayuntamiento de la ciudad, sabemos que esta institución estaba bajo el patronazgo de la señorita Carmen Jiménez y que entre su personal figuraban once religiosas Siervas del Sagrado Corazón de Jesús y de los Pobres, a las cuales se refirió como: “una directora y diez señoritas que alimentan, cuidan y educan, con los productos del capital del establecimiento, que se les proporciona mensualmente, a 52 asiladas (...).” También había un capellán, un jardinero y un mozo.<sup>146</sup>

Además de la ayuda institucionalizada a los pobres, las mujeres también participaron activamente en eventos para recaudar fondos, hacer donativos a las clases pobres y las instituciones públicas de beneficencia. La mayoría de estas noticias las hemos encontrado en la prensa local, la cual reseñó varias de estas actividades. Sabemos por ejemplo que eran comunes las funciones artísticas en beneficio de los establecimientos de beneficencia pública de la ciudad, como la que ofreció la artista Carolina M. de Mendoza para el hospital de la ciudad en 1884.<sup>147</sup> Otras veces, señoras y señoritas, miembros de la oligarquía regional otorgaban “graciosos donativos” a los pobres, como lo hizo en 1891 Guadalupe Arango y Escandón,<sup>148</sup> quien con

---

<sup>144</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Porfiriato, serie: jefatura política, subserie: estadística, expediente: 91, 22 fojas.

<sup>145</sup> Su fundación data de 1905 y existe con la misma función hasta la actualidad.

<sup>146</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Porfiriato, serie: Gobierno, subserie: juntas de caridad, expediente: 327, 5 fojas; AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Porfiriato, serie: jefatura política, subserie: Estadística, expediente: 91, 22 fojas.

<sup>147</sup> *El Combate*, tomo I, número 30, Orizaba, Veracruz, 21 de agosto de 1884, pág. 4.

<sup>148</sup> Guadalupe Arango y Escandón casó con su tío Vicente Escandón Garmendía, tuvo seis hijos y su herencia familiar junto con la de su esposo incluía haciendas y propiedades urbanas, acciones de minas y la fábrica de hilados Cocolapan en Orizaba. Véase NORA PÉREZ-RAYÓN ELIZUNDÍA, *Entre la tradición señorial y la modernidad:*

motivo de las fiestas del barrio de Cocolapan, donde se ubicaba una fábrica textil propiedad de su familia, “(...) regaló 9 piezas de manta para la Conferencia de Señoras de Guadalupe, 15 pesos para otras dos conferencias, un donativo para las obras de la parroquia y se asegura que también a los Hospitales Ignacio de la Llave.”<sup>149</sup>

Otras dos donantes, también aportaron colchones, ropa de cama y de vestir al hospital de la ciudad y una más aportó mil pesos con destino a la Junta de Caridad de Orizaba en 1916.<sup>150</sup> Desafortunadamente los libros de administración del Hospital Civil se perdieron y no conocemos más detalles sobre los donativos hechos a esta institución. A lo largo del periodo estudiado determinadas fechas del calendario fueron aprovechadas para realizar donativos, comidas y festejos a los pobres. Por ejemplo, con motivo del final del año de 1901 un grupo estudiantil y otro llamado la “Crisantema de señoras”, junto con la presidenta de la Conferencia de San Vicente de Paul de la ciudad ofrecieron una comida a los pobres y repartieron ropa entre éstos y algunas familias necesitadas.<sup>151</sup>

Al tiempo de los años más álgidos de la Revolución, a partir de 1914, la presencia de la mujer en los actos y administración de la beneficencia se hizo más pública y empezó a salir de su tradicional esquema católico-privado, para insertarse cada vez más en asociaciones de apoyo para el gobierno, aunque las organizaciones de carácter católico siguieron funcionando con cierta regularidad. En 1914, año en que dieron inicio las batallas más cruentas de la época revolucionaria en el Norte y el Occidente del país, el ejército constitucionalista se hizo cargo del gobierno de la ciudad y con ello se trataron de implementar una serie de medidas que tendían a demostrar a la población que el cambio social que propugnaba esta facción política era la mejor opción para el país. En ese año la Jefatura de Armas de Orizaba creó una Junta Particular de Beneficencia Pública, “compuesta por señoras y señoritas de la ciudad” para paliar el hambre, el

---

*la familia Escandón Barrón y Escandón Arango. Formación y desarrollo de la burguesía en México durante el porfirismo (1890-1910)*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1995.

<sup>149</sup> *El Cosmopolita*, año I, número 13, Orizaba, Veracruz, 27 de diciembre de 1891, p. 3.

<sup>150</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Postrevolución 1914-1919, serie: Gobierno, subserie: beneficencia pública, expediente: 13, 1 foja.

<sup>151</sup> *El Cosmopolita*, año 10, número 3, Orizaba, Veracruz, 13 de enero de 1901, p. 1.

desabasto y la carestía de productos que vivía la ciudad, especialmente las clases pobres. Las fundadoras eran miembros de las familias más renombradas de la ciudad.<sup>152</sup>

La organización de las mujeres empezó a reflejarse, además de la ayuda “espontánea” a los pobres y a las instituciones oficiales, en acciones enfocadas al apoyo de los nuevos programas asistenciales del gobierno. En 1922 Francisca L. de Garcés, fundadora de la Liga Femenina de la Caridad celebró un año de existencia de dicha organización junto con otras agrupaciones de carácter sindical y social, así como con profesionistas y funcionarios locales. Inauguraron mejoras en el Hospital Civil de la ciudad, consistentes en el aseo general, la pintura de sus salas y de las camas, la colocación de mosquiteros y el donativo de cincuenta colchones, almohadas y cobertores, cien sábanas y ciento cincuenta platos de peltre.<sup>153</sup> Poco a poco, la participación social de las mujeres después del Porfiriato fue dejando su marcada práctica caritativa y católica, por una cada vez más marcada actividad de tipo político y social, que por otra parte tenía que ver con una participación más pública y civil, ya fuera junto a las actividades del gobierno local o federal o a través de asociaciones, pero ya sin su marcada influencia religiosa o al menos ésta no era tan manifiesta.

La tendencia anterior se puede observar en la participación de las mujeres en dos proyectos de asistencia social en particular: la Asociación de Protección a la Infancia y la Gota de Leche, programas que fueron iniciados por particulares y el nuevo gobierno surgido de la Revolución. Hacia finales del siglo XIX y principios del XX, tanto en Europa como en Estados Unidos de Norteamérica, los médicos, la sociedad y el gobierno empezaron a preocuparse por la salud y alimentación de la niñez, lo cual se refleja en las disposiciones legislativas y la creación de programas para su apoyo.<sup>154</sup>

La organización de la que se hicieron cargo exclusivamente varias profesoras de primaria y otras damas orizabeñas fue la Asociación Protectora de la Infancia, también conocida como Pro

---

<sup>152</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Postrevolución 1914-1919, serie: Gobierno, subserie: beneficencia pública, expediente: 1, 5 fojas.

<sup>153</sup> *El Tiempo*, año 49, número 861, Orizaba, Veracruz, 5 de julio de 1922, p. 1.

<sup>154</sup> En 1874 se creó en Francia la Ley Roussel que se enfocaba al cuidado de la primera infancia, principalmente en su alimentación. Posteriormente Pierre Budin, considerado el padre de la perinatología dedicó parte sus esfuerzos al apoyo de este tipo de programas de alimentación. Ver VIESCA TREVIÑO, Carlos, «La gota de leche. De la mirada médica a la atención médico-social en el México Posrevolucionario», en AGOSTONI, Claudia (Coordinadora), *Curar, sanar y educar. Enfermedad y sociedad en México, siglos XIX y XX*, Universidad Nacional Autónoma de México/ Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2008, pp. 195-217.

infancia, la cual se estableció en la ciudad en julio de 1915, cuando el país se encontraba sumido en la lucha armada entre las diferentes facciones revolucionarias. El objetivo de la asociación era, según una nota periodística “(...) ayudar a la niñez desvalida [pero] también para imbuirlos de sentimientos de fraternidad y patriotismo.”<sup>155</sup> La acción benéfica de las mujeres se empezó a enfocar así, en primer lugar en un plano social más amplio y con un objetivo específico: el cuidado de la infancia vulnerable, no sólo en cuanto a su salud y alimentación, sino también en su formación integral como futuros ciudadanos formados en el cambio revolucionario:

Desgraciadamente el niño en México si es rico, se le mimra, si es pobre se le maltrata, pero nunca se le educa en relación con sus actividades, ni a sus necesidades, ni con la mira de que sea mañana un ciudadano útil a la patria. En Orizaba poco o nada se ha hecho por la niñez y es aquí donde necesita una ayuda más inmediata y eficaz, sobre todo entre las clases trabajadoras.

El nuevo papel de las mujeres se insertaba definitivamente en la acción social que pudieran desempeñar desde sus diferentes posiciones: maestras, empleadas, amas de casa, esposas, etc. Todas ellas encontraron en el nuevo gobierno y en otros sectores de la población buenos aliados. La Asociación Protectora de la Niñez se convertía en la portavoz de las mujeres o al menos esa era su finalidad:

[...] nosotras tenemos el más vivo deseo de hacer germinar en toda la sociedad de Orizaba, un grande amor hacia los niños [...]. Los niños pobres y enfermizos que no pueden ni siquiera ir a la escuela por la grande miseria de sus familias, necesitan de toda nuestra ayuda. Nosotras la vamos a pedir a la sociedad de Orizaba que ha mostrado siempre una alta conciencia de su deber y un gran humanitarismo.<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> *Boletín de la Vanguardia*, Orizaba, Veracruz, 17 de julio de 1915, p. 1.

<sup>156</sup> “Una gran obra de protección a la niñez” s/a, en *Boletín de la Vanguardia*, s/n, Orizaba, Veracruz, 17 de julio de 1915, p. 1.

El primer objetivo de la nueva asociación fue dar alimento a cincuenta niños pobres en la Escuela Cantonal. Por otras noticias sabemos que para agenciarse recursos las socias fundadoras en compañía de otros miembros de la sociedad orizabeña organizaron una función teatral.<sup>157</sup> Para el año de 1916 la Asociación Pro-Infancia daba de comer a 113 niños, de los cuales concurrían regularmente 42 varones y 34 mujeres, cuya única obligación era asistir a la escuela. La comida consistía en sopa, guisado de frijoles y legumbres y los niños contaban con atención médica gratuita por parte de un médico de la ciudad, además cuando un niño enfermaba se ayudaba a los padres con 25 centavos diarios. Lo anterior se consideró un argumento suficientemente fuerte para pedir la ayuda del gobierno municipal y estatal, la asociación contaba además con el apoyo de varios sectores de la sociedad.<sup>158</sup> Al parecer la asociación siguió funcionando hasta los años treinta, pues entre 1929 y 1930 sus miembros promovieron la protocolización de la misma ante el gobierno estatal, según las leyes vigentes. Esta idea se reforzaba por las directrices que dictaba el gobierno federal desde la ciudad de México, pues desde 1929 se empezaron a convocar diversos sectores sociales por las esposas de los funcionarios públicos, políticos y profesionales de la medicina para que junto a las autoridades del gobierno se establecieran comités, asociaciones y agrupaciones a favor de la niñez y la mujer. En ese año se estableció un comité para apoyar la campaña de la Gota de Leche, de la cual se habla más adelante, del cual derivó la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, con los mismos promotores que ya se han mencionado.

Para el mes de marzo de 1931, había establecido cuarenta y siete comités subsidiarios en diferentes entidades federativas y había ampliado sus acciones a prácticamente toda la república. Su principal empeño se concentró en la fundación de Centros de Higiene Infantil y maternidades y de las Escuelas Hogar para niños de entre dos y los seis años.<sup>159</sup>

En Orizaba se estableció uno de estos centros a instancias de profesoras de educación primaria, profesionistas, doctores y otros ciudadanos, su objetivo principal era “proteger al niño desde los

---

<sup>157</sup> *La Vanguardia*, tomo I, número 65, Orizaba, Veracruz, 30 de julio de 1915, p. 1.

<sup>158</sup> AHMO, Fondo: archivo municipal, sección: archivo histórico, subsección: post Revolución 1914-1919, serie: gobierno, subserie: beneficencia pública, expediente: 5, 7 fojas.

<sup>159</sup> VIESCA TREVIÑO: *Op. cit.*, p. 210.

puntos de vista físico, social y moral”; su presidenta Francisca L. de Garcés fue junto con otras mujeres la promotora de dicha asociación, la cual era una filial de la de México, presidida por Carmen García, esposa del presidente Emilio Portes Gil, a quien se designó como socia honoraria.

Otro de los programas sociales exitosos en México en esa época fue la Gota de Leche. Su creación tuvo lugar en Francia en la década de los años noventa del siglo XIX con el nombre de la *Goutte de Lait*, el cual sería adoptado en otros países en las décadas siguientes. En México, apunta Carlos Viesca:

La Gota de Leche fue uno de los episodios, el primero, en la serie de acciones que el Estado implementó después de la fase armada de la Revolución Mexicana para hacer frente a la mala alimentación y a la desnutrición en las clases populares, en particular en los niños pequeños. Es decir se trató de un programa de higiene infantil ideado e implementado entre 1925 y 1935, y que puso de manifiesto el interés del Estado y de las autoridades de salud por tener una población más sana.<sup>160</sup>

En Orizaba la Gota de Leche se inauguró el 15 de noviembre de 1931, gracias a la organización de señoras, señoritas, comerciantes que dieron donativos, expendedores de leche y otros donantes. Su labor se enfocó en proporcionar leche y pan a las siete de la mañana a los niños indigentes en edad preescolar y escolar.<sup>161</sup> Al igual que pasó en la ciudad de México en 1929, los comités de apoyo para la Gota de Leche estaban formados por las esposas de los funcionarios estatales, según fuera el lugar: esposas de los presidentes, de los secretarios de estado, militares, gobernadores, presidentes municipales y demás damas de la sociedad.

## Mujeres como personal de la beneficencia

---

<sup>160</sup> *Ibíd.*, p. 215.

<sup>161</sup> *Filántropo*, año I, número 3, Orizaba, Veracruz, 26 de junio de 1932, p. 2.

Desde que aparecieron las órdenes religiosas femeninas dedicadas al cuidado de los enfermos como las hermanas de la caridad, las mujeres han tenido un papel relevante dentro del personal de hospitales, casas cuna, orfanatos, manicomios y otras instituciones de asistencia. En México y Orizaba, la participación de religiosas que se venía desarrollando en estas labores desde el periodo colonial, fue interrumpida por la expulsión de las hermanas de la caridad en mayo de 1873 por el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada; sin embargo, a pesar de las leyes severas contra la Iglesia, durante el Porfiriato y los años siguientes, algunas religiosas prestaron sus servicios como administradoras, maestras y enfermeras principalmente, como ya se ha visto en el apartado anterior. Por otra parte, algunas mujeres fueron empleadas en la beneficencia pública, con lo cual dichas ocupaciones pasaron a ser parte de la oferta laboral para el sector femenino.

En Orizaba las tres instituciones más importantes de la beneficencia pública, el Hospital Civil, el Manicomio del Estado y el Hospicio Municipal, emplearon mujeres como parte de su personal, principalmente como enfermeras o como parte de los servicios generales, aunque en algunos casos tuvieron puestos directivos. En el Hospital Civil “Ignacio de la Llave”, tenemos noticias de que por lo menos desde 1868 existió el puesto de rectora para el departamento de mujeres, la cual tenía importantes atribuciones de orden y cuidado también ejercidas por el administrador. Ella se encargaba de la recepción, medición y vigilancia de los alimentos, así como de diversas cuestiones relacionadas con las presas como su limpieza, la preparación de los cadáveres y las visitas que recibían los enfermos.<sup>162</sup> Las otras empleadas, subordinadas a los puestos administrativos eran la ropera y colchonera, encargadas del cuidado y reparación de toda la ropa de vestir y de cama, las lavanderas, quienes se encargaban del servicio de lavado de toda la ropa. Para el servicio de comida se empleó a una variedad de mujeres que desempeñaron su trabajo con diferentes especialidades: cocinera, galopina, atolera, tortillera y palmeadora.<sup>163</sup> Para ayudar en estas labores también participaron las presas que se estaban curando en el hospital o las “correccionales”.<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup> *Reglamento de los Hospitales Civiles de Orizaba*, 1881, capítulo VII, artículo 11, deberes u obligaciones de la Rectora, pp. 16-17.

<sup>163</sup> Ambas ocupaciones tenían que ver con el oficio hacer tortillas de maíz.

<sup>164</sup> En el Hospital de San Andrés de la ciudad de México había al inicio de la década de los ochenta el mismo tipo de personal de servicio: lavanderas, cocineras, galopinas, atoleras, mozos para diferentes departamentos, bomberos, alumbradores, cocheros, etc. Martínez Barbosa, 2005, p. 46.

Para darnos una idea de la participación de las mujeres en las instituciones de beneficencia, tenemos que en el año de 1919 en el Manicomio del Estado de Veracruz, sito en Orizaba, el número de empleados era de 23, de los cuales 11 eran mujeres, ocupadas en los siguientes puestos: 1 “loquera” para distinguidos, 3 “loqueras”, 1 rectora, 1 cocinera, 1 galopina, 2 molenderas o atoleras, y 2 lavanderas.<sup>165</sup> Sin embargo, notamos que el sueldo mensual de los loqueros era de 360 pesos, en tanto que para las loqueras era sólo de 300, lo cual resulta extraño porque en 1909 habían gozado del mismo sueldo y desempeñaban, al menos así lo decía en el reglamento, las mismas actividades. Lo anterior nos hace preguntarnos si este fue un típico caso de discriminación hacia el trabajo femenino e infantil, pues según noticias de Dawn Keremitsis, en 1898 en la fábrica textil de Río Blanco, población cercana a Orizaba, los salarios para los niños oscilaban entre 30 y 40 centavos; 60 a 80 los de las mujeres y entre 56 centavos y \$2.50 para los hombres.<sup>166</sup>

Volviendo al caso de las mujeres y hombres empleados en la beneficencia, éstos eran removidos con bastante frecuencia de sus cargos, por lo que solo duraban meses o incluso días trabajando en la institución.<sup>167</sup> Por otra parte, tenemos noticias de mujeres que laboraron muchos años en los hospitales, tal era el caso de Matilde Guzmán y Benita Pacheco de quienes no sabemos su oficio, pero habían trabajado por catorce años en el Hospital Civil de Orizaba, en donde permanecieron en calidad de asiladas, pues al parecer eran ya ancianas y una de ellas había perdido la vista.<sup>168</sup> Además de la falta de seguridad en el trabajo, muchos empleados del Hospital Civil, principalmente mujeres, no recibían su salario en tiempo y forma, como sucedió en 1915 y 1927. En el primer año algunos empleados del manicomio: cuatro enfermeras, el portero y la rectora, elevaron su queja a la Junta de Caridad porque el administrador había desaparecido con sus sueldos; pedían se arreglara su situación, a lo que la junta ordenó se les cubrieran sus haberes

---

<sup>165</sup> HUBONOR AYALA FLORES, *Salvaguardar el orden social. El Manicomio del Estado de Veracruz (1883-1920)*, El Colegio de Michoacán, Zamora, Michoacán, 2007, pp. 107-108.

<sup>166</sup> KEREMITSIS, DAWN, *La industria textil mexicana en el siglo XIX*, SEP, colección Sepsetentas, número 67, México, 1973, p. 200.

<sup>167</sup> Entre mayo y junio de 1927 renunciaron o fueron separados de sus empleos: dos “palmeadoras” o tortilleras, dos afanadores, tres lavanderas, dos mozos y una colchonera. AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Contemporáneo I, 1920-1930, serie: gobierno, subserie: junta de caridad, expediente: 11, 85 fojas.

<sup>168</sup> AHMO, Fondo: archivo municipal, sección: archivo histórico, subsección: Revolución 1914-1919, serie: gobierno, subserie: junta de caridad, expediente: 18,3 fojas.

y se librara orden de aprehensión al defraudador.<sup>169</sup> En 1927 se les adeudaron hasta 11 meses de sueldo por los desfalcos que también había cometido un empleado con el mismo puesto.<sup>170</sup>

Otras veces, las quejas de las trabajadoras de la beneficencia pública iban dirigidas contra sus jefes inmediatos, como la rectora del Hospicio Municipal. En efecto, en 1929 la costurera María Isabel Álvarez, viuda de Abiaga se quejó de su despido injustificado, así como del de sus compañeras por parte de la rectora del hospicio. Por ella sabemos que una cocinera que tenía una antigüedad de veinte años fue despedida por la rectora, una lavandera que laboraba desde hacía un año, así como una Galopina.<sup>171</sup> Un año más tarde, Natalia Huesca, quien era lavandera en el Hospicio Municipal, también se quejó ante el presidente municipal contra la misma rectora, quien la despidió por haber socorrido a un niño que había maltratado la misma directiva.<sup>172</sup> Las quejosas a final de cuentas fueron despedidas, pero sus escasos testimonios nos dan una idea de las difíciles condiciones en la cuales laboraban las mujeres dentro de las instituciones de beneficencia y su contribución a la misma.

Dos actividades que desempeñaron las mujeres cerca de la beneficencia fue el ejercicio de la obstetricia, mejor conocido como trabajo de parteras y la enfermería, ocupaciones que poco a poco se fueron profesionalizando, principalmente al correr la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX. En efecto, por lo menos desde la década de los ochenta del siglo XIX en el Hospital Civil de Orizaba se impartía la clase de obstetricia a las parteras de la ciudad, pero en 1881 esta cátedra se cerró por falta de asistencia y porque el ayuntamiento ya no pudo sufragar el sueldo del médico que la impartía.<sup>173</sup> Más tarde, en 1884, al parecer se había restablecido, pero presentaba los mismos problemas. El médico a cargo se quejó ante el alcalde municipal porque entre enero y febrero no se había presentado ninguna alumna, a pesar de que el año anterior se había obligado a asistir a las parteras de la ciudad. A pesar de lo anterior, y de que se publicaron anuncios en el periódico sobre la impartición de la cátedra y se contaba con “20 mapas para la

---

<sup>169</sup> AHMO, Fondo: archivo municipal, sección: archivo histórico, subsección: Revolución 1914-1919, serie: gobierno, subserie: junta de caridad, expediente: 10, foja 1.

<sup>170</sup> AHMO, Fondo: archivo municipal, sección: archivo histórico, subsección: Contemporáneo 1920-1930, serie: gobierno, subserie: junta de caridad, expediente: 11, 85 fojas.

<sup>171</sup> AHMO, Fondo: archivo municipal, sección: archivo histórico, subsección: Contemporáneo 1920-1930, serie: gobierno, subserie: beneficencia pública, expediente: 5, 359 fojas.

<sup>172</sup> AHMO, Fondo: archivo municipal, sección: archivo histórico, subsección: Contemporáneo 1920-1930, serie: gobierno, subserie: hospitales, expediente: 15, 139 fojas.

<sup>173</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Porfiriato, serie: gobierno, subserie: hospitales, expediente: 23, 2 fojas. Acuerdo del ayuntamiento para suspender la clase de obstetricia. Orizaba, Ver., 20 de octubre de 1881.

enseñanza del ramo”, sólo dos alumnas asistían a clases.<sup>174</sup> En 1887 las cosas no habían cambiado, el doctor responsable de la cátedra, Francisco Marrón y Alonso remitió noticias mensuales al ayuntamiento sobre la asistencia y aprovechamiento de las parteras, así sabemos que en ese año su número fluctuó entre cuatro y nueve; encontramos anotaciones como: “faltó dos veces”, “no concurrieron” o faltó todo el mes”, otras veces se consignó la baja de alguna de ellas por inasistencia o el ingreso de otra como oyente.<sup>175</sup> La enseñanza de la obstetricia a las parteras y a los estudiantes de medicina, así como la instalación de salas de maternidad no era nada nuevo para la segunda mitad del siglo XIX, pues en otros hospitales del país se gestionó su implementación, sin embargo, no siempre fue exitosa. Al igual que en Orizaba, en el Hospital Civil de Guadalajara se trató de fundar una sala de maternidad y cursos de obstetricia desde la década de los sesenta, pero no fue sino hasta la década de los ochenta y noventa que la mencionada sala se abrió y al parecer también las clases prácticas de obstetricia para estudiantes y parteras.<sup>176</sup>

En los primeros años del siglo XX, el doctor Rafael Labardini, director del Manicomio del Estado de Veracruz, impartía en su domicilio clases o cursos de manera informal a las parteras que tomaban clases en el Hospital Civil y a las enfermeras del mismo, consistentes en la enseñanza teórica de: anatomía fisiología y obstetricia.<sup>177</sup> El primer examen profesional de enfermera partera del estado de Veracruz se realizó en Orizaba en 1907 y lo firmó el gobernador Teodoro A. Dehesa, pero si bien el aprendizaje comprendía aspectos tanto teóricos como prácticos, al parecer no estaba respaldado por ninguna institución educativa acreditada. Aunque

---

<sup>174</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Porfiriato, serie: gobierno, subserie: hospitales, expediente: 26, 8 fojas. Diversos oficios sobre el asunto. Orizaba, Ver., enero-febrero de 1884. En la segunda mitad del siglo XIX en Antioquia, Colombia, sólo se reconocía como partera a la comadrona que había recibido un tipo de instrucción teórica por parte de un médico y se le concedía una licencia para ejercer su profesión, lo cual significaba una nueva forma de reglamentación legal y un esfuerzo de los médicos por erradicar las prácticas tradicionales y ganar para sí éste ejercicio. RESTREPO, LIBIA J., *Médicos y comadronas o el arte de los partos. La ginecología y la obstetricia en Antioquia, 1870-1930*, La Carreta editores, Medellín, 2006, p. 46.

<sup>175</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Porfiriato, serie: gobierno, subserie: hospitales, expediente: 40, 10 fojas. Expediente relativo a las clases de obstetricia que tomaban las parteras en el Hospital Ignacio de la Llave, año de 1887. Orizaba, Ver., enero a octubre de 1887.

<sup>176</sup> OLIVER SÁNCHEZ, LILIA V., *Salud, desarrollo urbano y modernización en Guadalajara [1797-1908]*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, 2003, pp. 238-245.

<sup>177</sup> RAMÍREZ DE URBY, VICTORIA, *Proceso histórico de la Facultad de Enfermería de Orizaba, 1924-1994*, Facultad de Enfermería y Obstetricia, Universidad Veracruzana, Orizaba, Ver., 1994, p. 7.

no contamos con mayores noticias, resulta claro que el interés por profesionalizar la enfermería en Orizaba estuvo a tono con la capital del país y el resto de Latinoamérica. En México fue el médico Eduardo Licéaga, quien como director del Centro Asistencial de Maternidad e Infancia del Distrito Federal solicitó al presidente Porfirio Díaz la autorización para fundar una escuela de enfermería. En 1902 el mismo Licéaga impartía algunos cursos para enfermeras, auspiciados por la beneficencia pública, pero no fue sino hasta el 9 de febrero de 1907 cuando se inauguró la Escuela de Enfermería del Hospital General de México.<sup>178</sup>

En el presupuesto de ingresos y egresos del Hospital Civil de Orizaba de 1914 se apuntó que una de las responsabilidades del médico cirujano era en primer lugar “dar las clases de obstetricia”, además de encargarse de la curación de las prostitutas; el médico cirujano segundo tenía también la obligación de dar una clase de obstetricia, la cual al parecer se dividía en teórica y práctica.<sup>179</sup> En su informe de gobierno de octubre de 1920 a mayo de 1921, el gobernador Adalberto Tejeda, apuntó que en Orizaba funcionaba una Escuela “libre” de Enfermeras y Parteras,<sup>180</sup> pero que no tenía destinado ningún presupuesto para ella, su personal no recibía por lo tanto emolumento alguno.<sup>181</sup> En 1924 el gobierno estatal nombró a Rafael Labardini primer director, se reconocieron sus estudios y se asignó un presupuesto a la institución. Las alumnas que ahí concurrían realizaban sus prácticas en el Hospital Ignacio de la Llave, pero al parecer el personal administrativo y las enfermeras, como es de suponerse, dificultaban su labor. Por ello el presidente municipal “recomendó” al administrador del mismo se les permitiera el acceso a las

---

<sup>178</sup> CÁRDENAS, BECERRIL LUCILA, *La profesionalización de la enfermería en México*, Editorial Pomares, México, 2005, p. 120-121.

<sup>179</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Posrevolución, serie: hacienda, subserie: plan de arbitrios, expediente: 1, 22 fojas. Plan de arbitrios y presupuesto del ramo de hospitales y manicomio, 1914. Orizaba, Ver., 15 de enero de 1915.

<sup>180</sup> “En América Latina las primeras escuelas de enfermería surgieron en las últimas décadas del siglo XIX, generalmente bajo el liderazgo de profesionales de la medicina, de enfermeras inglesas o estadounidenses o de instituciones católicas o protestantes, muchas veces fundadas junto a hospitales o con el apoyo de la Fundación Rockefeller o la Organización Sanitaria Panamericana.” CÁRDENAS BECERRIL, *Op. cit.*, p. 120.

<sup>181</sup> Informe del gobernador Adalberto Tejeda a la Legislatura del Estado, del 16 de octubre de 1920 al 5 de mayo de 1921 en BLÁZQUEZ DOMÍNGUEZ, CARMEN (Comp.), *Estado de Veracruz, informes de sus gobernadores 1826-1986*, tomo X, Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa, Ver., 1986, p. 5464.

salas de cirugía, para que realizaran sus prácticas y curaciones, se pedía además que las enfermeras no les pusieran trabas.<sup>182</sup>

Al parecer para esos años tanto la clase de obstetricia impartida en el hospital como la Escuela de Enfermeras y Parteras siguieron funcionando, no sabemos cuando desapareció la primera pero la segunda se convirtió en la actual Facultad de Enfermería de la Universidad Veracruzana. Todo lo anterior nos lleva a pensar que tanto el ejercicio de la medicina como de la enfermería profesionales en Orizaba al interior de las instituciones de salud, fue más bien un proceso tardío y que las enfermeras y enfermeros muchas veces carecieron de una formación o instrucción adecuada. Además no dejan de observarse los conflictos entre las enfermeras “tradicionales” que desempeñaban sus labores de acuerdo a su experiencia dentro de las instituciones hospitalarias y aquellas que ya contaban con alguna clase de estudios, lo cual era mal visto por las primeras. A final de cuentas la enfermería y obstetricia, empírica o profesional se fue perfilando como uno de los campos laborales que la beneficencia ofrecía a las mujeres, las cuales lograron al correr del siglo XX ir conquistando y consolidándose en esta área laboral.

### **Mujeres: clientela y beneficiarias de la beneficencia**

El Hospital Ignacio de la Llave era en donde se curaba la mayoría de los enfermos que se acogía a la beneficencia pública en la región de Orizaba, pues fueron mucho menos los atendidos en las instituciones de beneficencia privada. Estar enfermo en Orizaba durante el periodo estudiado era caer en una situación bastante vulnerable, más aun si consideramos que una buena parte de la población era migrante y de origen rural, debido a la atracción que generaba la industria textil de la región instalada desde la década de los ochenta. Las familias apenas satisfacían sus necesidades básicas, de modo que tenían que echar mano de sus ahorros o vender algunos de sus bienes cuando algún miembro enfermaba. Enrique Rajchenberg ya ha apuntado el “miedo” proletario a la indigencia, precisamente ante los accidentes o las enfermedades que los incapacitaran para el trabajo asalariado, sobre todo en una época en que los servicios de salud y la seguridad laboral eran prácticamente inexistentes. Por otra parte, apoyarse en la familia

---

<sup>182</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Contemporáneo 1, 1920-1930, serie: gobierno, subserie: hospitales, expediente: 7, 34 fojas. Oficio del presidente municipal de Orizaba al administrador del Hospital Ignacio de la Llave. Orizaba, Ver., 19 de marzo de 1926.

extendida, mantener vínculos con el campo generaba algunas ventajas, pues ahí se podía encontrar apoyo, cuidados y recursos que no tenían que ver exclusivamente con el pago por la fuerza de trabajo.<sup>183</sup> En otras ocasiones los enfermos o sus familiares recurrieron a las autoridades encargadas de las instituciones de beneficencia y más tarde a las agrupaciones a las cuales pertenecían, como fue el caso de los sindicatos, las agrupaciones campesinas o el ejército. Las condiciones de salud de la población en general a lo largo del periodo de estudio eran desalentadoras: los avances de la ciencia médica en ese tiempo sólo se aplicaban en los centros hospitalarios de la capital del país y algunas instituciones de salud de provincia; la mayoría de la población vivía en malas condiciones higiénicas y estaba sujeta a epidemias, mala alimentación y accidentes laborales. La muerte del cabeza de familia ponía en peligro el estado ya precario de su esposa, vástagos y demás personas dependientes, por lo que su situación se tornaba bastante desalentadora.<sup>184</sup> Por otra parte, las personas de las clases más bajas de la sociedad no estaban acostumbradas a ir con el médico para curarse, bien porque preferían otros remedios tradicionales o porque no podían pagar los servicios profesionales ni las medicinas que se les recetaba.

Pero la condición de “enfermo” era muy general y variaba si se era hombre o mujer. En 1888 ingresaron al Hospital Civil “Ignacio de la Llave” de Orizaba 2,516 enfermos, de los cuales 1,882 eran hombres (72.4%) y 634 mujeres (24.3%).<sup>185</sup> En 1912 habían ingresado un total de 2,497 enfermos, 1,579 hombres (63.2%) y 738 mujeres (29.5). Las noticias anteriores demuestran que aunque la atención hospitalaria en Orizaba privilegiaba a los hombres, con el correr de los años iba incorporando, aunque de manera muy lenta a las mujeres. Por otra parte, el índice de mortalidad en el año anterior fue mayor para las mujeres, 12.73%, en tanto que para los hombres se registró un 11.25%.<sup>186</sup>

---

<sup>183</sup> Rajchenberg Sznajer, Enrique, “Las enfermedades profesionales en el México Revolucionario” en Malvido, Elsa y Morales, María Elena (Coords.) *Historia de la salud en México*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, colección científica, serie Antropología Social, México, 1996, pp. 53-65, pp. 54-55.

<sup>184</sup> ESTEBAN DE VEGA, MARIANO DE, *De la beneficencia a la previsión. La acción social en Salamanca (1875-1898)*, Diputación de Salamanca, Salamanca, 1991, p. 33.

<sup>185</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Porfiriato, serie: gobierno, subserie: hospitales, expediente: 73, 7 fojas.

<sup>186</sup> AGEV, fondo: Secretaría de Gobierno, sección: estadística, serie: movimientos; subserie: enfermedades, expediente 9; caja: 40, fojas s/n.

Ante la falta de servicios hospitalarios las familias y en particular las mujeres buscaron estrategias, discursos y aliados para poder obtener los servicios médicos y de asilo. Ellas echaron mano de todos los medios para colocar a sus familiares o a ellas mismas en las instituciones de beneficencia, donde podían encontrar asilo, alimento y curación costeadas por el Estado. Al parecer la fórmula que daba más resultado además de la demostración de que el enfermo necesitaba atención médica en el hospital era que carecía de recursos y la familia era vulnerable. En el año de 1920 el presidente municipal de Nogales, población vecina de Orizaba, solicitó el ingreso de una mujer “(...) cuyo nombre se desconoce que se encuentra enferma en esta Villa, sin tener familia ni recursos para atender su curación.”<sup>187</sup> Además de las autoridades civiles, los sindicatos, nueva fuerza política en la región, eran otro de los medios más efectivos para lograr un lugar en el Hospital Civil de Orizaba, por ejemplo, el Comité Ejecutivo del Sindicato de Artesanos y Trabajos Diversos de la Región de Orizaba (ambos sexos) afiliado a la CROM exponía en 1926 al presidente municipal de Orizaba que Julia Yáñez, quien trabajaba como sirvienta de una señora que “vende garnachas” se había lastimado una mano, la cual no se le había podido curar desde hacía cuatro días y que “por lo que se verá que no es fácil le pueda sostener a la referida Yáñez, lo que demande por este motivo”, pedía se le atendiera en el Hospital Ignacio de la Llave, lo cual se llevó a efecto.<sup>188</sup>

Por lo regular las peticiones de las autoridades para ingresar enfermos en el hospital no eran rechazadas como a menudo sucedía en el manicomio, pero debía demostrarse que el “recomendado” o “recomendada” realmente tenía la necesidad de pasar a los hospitales, por lo cual creemos que algunas veces la información presentada podía no ser exacta o un poco exagerada. Lo cierto es que ser mujer, pobre y desprotegida era una de las peores situaciones que se podía vivir en esa época, pero también podía utilizarse como un argumento para convencer a las autoridades correspondientes acerca de la idoneidad y justicia del ingreso.

Gracias a las cartas de solicitud de ingreso al Hospicio Municipal de Orizaba, tenemos un cuadro más completo sobre las situaciones familiares de la diversa clientela de la beneficencia. Estas misivas escritas por los padres, familiares y mentores de los hospicianos, así como de las propias autoridades nos dan una idea de lo que pasaba en el interior de la institución, pero

---

<sup>187</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Contemporáneo 1: 1920-1930, serie: gobierno, subserie: junta de caridad, expediente: 2, 65 fojas, Nogales, Ver., 30 de octubre de 1920.

<sup>188</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: contemporáneo 1: 1920-1930, serie: gobierno, subserie: hospitales, expediente 7, 34 fojas, Orizaba, Ver., 5 de abril de 1926.

también sobre la economía, los lazos de las familias y su contexto en general. A solicitud de sus familiares identificamos tres motivos principales para ingresar niños al Hospicio Municipal de Orizaba. En primer lugar destaca la falta de recursos para mantener a toda la prole, especialmente cuando había otros hijos; en segundo lugar la posibilidad de que los internados recibieran una educación que sus familiares no les podían proporcionar, y por último, la corrección de las conductas de los infantes y adolescentes. En 1894 Luz Mendoza se dirigió a la Junta de Caridad de Orizaba para que su hijo de ocho años fuera internado en el hospicio. En su misiva debía convencer a los miembros de la Junta, por lo que expuso claramente su condición desventajosa: “viuda y desamparada, escasa de medios de subsistencia”, informó además que tenía otras dos hijas de “tierna edad” y que el motivo de solicitar el ingreso del niño al hospicio era por el temor de que “mi hijito no reciba la educación e instrucción debidas”.<sup>189</sup> En el documento no se consigna si la solicitud fue aceptada, pero algo que llama la atención, es la forma de exponer los motivos por parte de los solicitantes, pues sin decirlo abiertamente le recordaban al Estado, en este caso representado por las autoridades municipales, su responsabilidad en cuanto a la educación de los infantes, exponían su difícil condición de vida y apelaban al deber de las instituciones para mejorarla, mediante el ingreso de uno de sus familiares a una institución pública. Lo anterior se repite en todas las instituciones benéficas de Orizaba.

En otras ocasiones algunas de las madres de los futuros hospicianos añadían cartas de recomendación a sus peticiones, las cuales eran signadas por algunos vecinos o ciudadanos reconocidos, por ejemplo Antonio Llosa y Peñasco escribió la recomendación siguiente: “Me consta que Margarita Navarro es viuda y tiene un hijo a quien sostiene mediante los escasos recursos que como sirviente puede adquirir; pues tal servicio lo está desempeñando en mi casa, por lo que creo es de justicia que se le favorezca.”<sup>190</sup> Las cartas de recomendación para los pobres, necesitados o indigentes por parte de vecinos o personas de reconocida seriedad no era nada nuevo en la beneficencia y de hecho así se decidía buena parte de los ingresos a las diferentes instituciones de beneficencia pública y privada.<sup>191</sup> Por ejemplo, para recibir atención

---

<sup>189</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Porfiriato, 1876-1910, serie: gobierno, subserie: hospicio, expediente: 3, 2 fojas, Orizaba, Ver., 11 de enero de 1894.

<sup>190</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Porfiriato, 1876-1910, serie: gobierno, subserie: hospicio, expediente: 3, 2 fojas, Orizaba, Ver., 30 de enero de 1894.

<sup>191</sup> Ana Lidia García Peña ha estudiado a las mujeres solteras, pobres y abandonadas de la ciudad de México en el siglo XIX, ella apunta que las mujeres usaron discursos favorecedores a sus diferentes condiciones, en este caso demandantes de una indemnización: “Al carecer de poder legal, estas mujeres adoptaron ciertas estrategias para

médica y medicinas en los consultorios gratuitos del Hospital de San Andrés, “(...) el paciente tenía que comprobar su indigencia, tenía que presentar una carta de una persona que, a juicio de algunos miembros del consultorio, acreditara la necesidad.”<sup>192</sup>

La viudez, la falta de la pareja y en general la ausencia de un hombre en la casa era otro de los motivos por los cuales se solicitaba el ingreso de algún hijo al hospicio, como dan cuenta algunos documentos consultados. En 1917, la falta o abandono por el hombre de la casa seguía siendo uno de los motivos esgrimidos para internar algún hijo al hospicio, así la costurera de esa misma institución, Inés Navarro, a quien su esposo había abandonado a su suerte junto con sus tres hijos, pedía a la Junta de Caridad de Orizaba el ingreso de uno de ellos. Las razones que expuso son interesantes. Por un lado y como era natural, su trabajo la alejaba de ellos, “(...) arraigando tal vez en sus sentimientos costumbres impropias a la cultura”,<sup>193</sup> esto es, que estarían cerca de las malas influencias fuera del seno familiar como la vagancia y la criminalidad, situación que recordaba al Estado, en este caso representado por el municipio, su deber de educar a los ciudadanos.

La familia era considerada como el eje fundamental para el desarrollo de los hijos, en ella descansaba la moral, el trabajo, el amor, la educación y los valores. Los desequilibrios de cualquier tipo como la ausencia de alguno de los padres o de ambos, así como la pobreza o la falta de atención en la educación de la prole, eran considerados como detonantes de un mal comportamiento que podía llevar a los hijos a los vicios o incluso a la criminalidad. Ante estos casos, el hospicio brindaba la posibilidad de educar e instruir a los niños y jóvenes en las primeras letras y algún oficio, además, permitía un desahogo económico a los padres o tutores si lograban colocarlos en la institución sin pagar su estancia. La solicitud de Inés Navarro fue aceptada, tal vez por ser empleada del hospicio y por presentar una carta de recomendación del presidente de la Junta de Caridad, pero en otros casos los peticionarios encontraron una respuesta negativa.

---

defender su condición subalterna, pero buscando protección, sobre todo en la construcción de estereotipos acordes con lo que debía ser una débil mujer.” ANA LIDIA GARCÍA PEÑA, “Madres solteras, pobres y abandonadas: ciudad de México, siglo XIX” en *Historia Mexicana*, volumen LIII, número 3, enero-marzo de 2004, pp. 647-692, p. 650.

<sup>192</sup> Martínez Barbosa, 2005, p. 52.

<sup>193</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Post-Revolución, 1914-1919, serie: gobierno, subserie: hospicio, expediente: 16, 5 fojas, Orizaba, Ver., 12 y 30 de enero de 1917.

En 1916 una joven huérfana exponía al presidente de la misma Junta que vivía con tres hermanas y un hermano pequeño, quienes trabajaban para mantenerse “(...) en estos tiempos difíciles en que casa, vestidos y alimentos han subido en esta población de una manera exagerada e increíble”. Agregaba también que debido a la falta de sus padres, su hermano pequeño no había podido ser educado correctamente: “(...) falta en nuestra casa, abusa de nuestra debilidad y de la circunstancia de hallarnos solas, observando una conducta incorregible y poco conforme con nuestro modo de ser.”<sup>194</sup> En éste como en otros casos que hemos mencionado, se observa que la “debilidad” del sexo femenino, como se conocía en esa época, era también un factor de fragilidad en la educación de los niños. Uno de los argumentos de la peticionaria residía en su condición de mujer, lo cual le restaba autoridad ante la única figura masculina, en este caso su hermano. Pero su solicitud no fue aceptada y se le contestó que podía internar a su hermano pagando sesenta pesos mensuales, tal vez por los tiempos difíciles que atravesaban las instituciones de beneficencia. Ante la vulnerabilidad que para la época representaba ser una mujer, sola y trabajadora, algunas solicitantes buscaron apoyo en otros medios o personas, ya fuera con la expedición de cartas de presentación, buena conducta o recomendaciones como ya se ha visto.

En 1929 la Federación Sindicalista de Obreros y Campesinos de Córdoba intercedió, al igual que hemos visto en el caso de los enfermos, para que tuvieran un lugar en el hospicio dos vástagos de una “compañera viuda” que escogía café, la cual no podía mantener a sus seis hijos.<sup>195</sup> Debido a la creciente participación de los sindicatos en la política a partir de la década de los veinte en adelante, las autoridades de todos los niveles siempre les tuvieron amplias consideraciones, por lo que el presidente de la Junta de Administración Civil se comprometió a exponer la solicitud anterior ante la Junta de Caridad de la ciudad. El abandono de la pareja con los hijos era algo que pasaba frecuentemente en el periodo porfiriano y posrevolucionario.

Es claro que el discurso del estado, en este caso a través del ayuntamiento de Orizaba, dejaba ver su papel como protector de los ciudadanos ante la falta de familia y a través de las instituciones como el hospicio. Por ejemplo en 1912 la Junta de Caridad orizabeña emitió un oficio a Isabel Hernández, madre de Miguel Gómez, en el cual se le ordenaba pasara a recoger a

---

<sup>194</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Post-Revolución, 1914-1919, serie: gobierno, subserie: hospicio, expediente: 11, 3 fojas, Orizaba, Ver., 5 de abril de 1916.

<sup>195</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Contemporáneo 1, 1920-1930, serie: gobierno, subserie: beneficencia pública, expediente: 4, 147 fojas, Orizaba, Ver., 16 de febrero de 1929.

su hijo por ser perjudicial al establecimiento, “(...) a causa de su pésima conducta, ninguna aplicación y nulo aprovechamiento”,<sup>196</sup> además, al momento de internarlo había consignado que era huérfano de padre y madre, lo cual era falso. A otro que no tenía familia se le tuvo más consideración y siguió en el hospicio, pero la Junta de Caridad recomendó al rector lo siguiente: “(...) siga Ud. como hasta la fecha exhortándolo, dándole buenos consejos para que sea útil a sí mismo y a la sociedad en que vive, conduciéndolo siempre por el buen camino.”<sup>197</sup>

Era por lo anterior, que los hospicios proliferaron tanto en diferentes lugares del país, eran el triunfo del anhelo de educar a la niñez y a la juventud y formar ciudadanos trabajadores, así la idea de los efectos benéficos del hospicio en la niñez y juventud desamparada y descarriada fundamentaba la existencia misma de la institución a cargo de las autoridades:

(...) hay huérfanos que reclaman el amparo de las autoridades á quienes corresponde el deber de vigilar por su instrucción y de ponerlos en aptitud de ser útiles a la sociedad. A tan noble fin se dirigieron los fundadores del establecimiento de que estoy ocupándome, y repito que sus afanes no han sido estériles, pues hoy ven recogiendo el provecho de sus filantrópicas tareas, a esos desheredados a quienes proporcionaron asilo y cultivo de su inteligencia, así como a los rebeldes a la autoridad y á los consejos de su familia, corregidos de esta grave falta y auxiliándola con el fruto de su trabajo.<sup>198</sup>

Pero esos discursos no correspondían a la situación real de las instituciones de beneficencia, ni mucho menos a la realidad de su clientela, en especial a las mujeres. A final de cuentas lo que se concluye a lo largo de este estudio, es que la presencia de las mujeres como actores sociales en las instituciones de beneficencia no sólo fue importante por su sola presencia, sino también por su labor dentro de la misma, ya fuera como benefactoras o donantes, como parte del personal y como clientela de la beneficencia. El hecho de que las noticias sobre mujeres no aparezcan tan frecuentemente en la documentación de las instituciones, no quiere decir que su participación

---

<sup>196</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Revolución, 1911-1913, serie: gobierno, subserie: Junta de Caridad, expediente: 17, 70 fojas, Orizaba, Ver., 12 de febrero de 1912.

<sup>197</sup> AHMO, fondo: Archivo Municipal, sección: Archivo Histórico, subsección: Revolución, 1911-1913, serie: gobierno, subserie: Junta de Caridad, expediente: 17, 70 fojas, Orizaba, Ver., 6 de septiembre de 1912.

<sup>198</sup> Memoria del alcalde municipal de Orizaba al jefe político del cantón, 1888. En GARCÍA MORALES y VELASCO TORO, *Op. cit.*, p. 232.

haya sido secundaria. Los diferentes testimonios y documentación revisada nos dibujan una imagen de mujeres comprometidas con las acciones de caridad y beneficencia, trabajadoras que reportaban buena parte del ingreso familiar al trabajar dentro de las mismas fundaciones y gestoras de una mejor oportunidad para sus familias a través de sus solicitudes para ingresar familiares a las mismas. Queda pendiente mediante una revisión más acuciosa de otros archivos, una reconstrucción más fina de las mujeres y la familia en la beneficencia, pero eso será objeto de nuevas investigaciones.

### **Archivos consultados.**

Archivo Histórico Municipal “José María Naredo” de Orizaba, Veracruz.

Archivo General del Estado de Veracruz.

Archivo Histórico Municipal de Xalapa, Veracruz.

### **Periódicos consultados.**

*El Combate*, Orizaba, Veracruz, 1884.

*El Cosmopolita*, Orizaba, Veracruz, 1891.

*El Tiempo*, Orizaba, Veracruz, 1922.

*Boletín de la Vanguardia*, Orizaba, Veracruz, 1915.

*La Vanguardia*, Orizaba, Veracruz, 1915.

*Filántropo*, Orizaba, Veracruz, 1932.

*El Reproductor*, Orizaba, 1899.

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

### **Bibliografía.**

ARROM, Silvia Marina, "Catholic Philanthropy and Civil Society : The Lay Volunteers of St. Vincent de Paul in 19<sup>th</sup>-Century Mexico" en SANBORN, Cynthia y PORTOCARRERO, Felipe (Eds.): *Philanthropy and Social Change in Latin America*, Harvard University/ David Rockefeller Center for Latin American Studies, Londres, 2005, pp. 31-62.

\_\_\_\_\_, "Las señoras de la caridad: pioneras olvidadas de la asistencia social en México, 1863-1910" en *Historia mexicana*, volumen LVII, número 2, octubre-diciembre del 2004, pp. 445-490.

\_\_\_\_\_, *Las mujeres en la ciudad de México, 1790-1857*, Siglo veintiuno editores, México, 1985.

AYALA FLORES, Hubonor, *Salvaguardar el orden social. El Manicomio del Estado de Veracruz (1883-1920)*, El Colegio de Michoacán, Zamora, Michoacán, 2007.

\_\_\_\_\_, *La beneficencia pública y privada en Veracruz, actores sociales e instituciones. El caso de Orizaba, 1873-1930*, tesis de doctorado en Historia, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de Michoacán, Zamora, Mich., 2011.

BLÁZQUEZ DOMÍNGUEZ, Carmen (Comp.), *Estado de Veracruz, informes de sus gobernadores 1826-1986*, tomo X, Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa, Ver., 1986.

CÁRDENAS BECERRIL, Lucila, *La profesionalización de la enfermería en México*, Editorial Pomares, México, 2005.

COUTURIER, Edith, "For the Greater Service of God": Opulent Foundations and women's Philanthropy in Colonial Mexico" en Kathleen D. McCARTHY (Ed.): *Lady Bountiful Revisited. Women, Philanthropy, and Power*, Rutgers University Press, Londres, 1990, pp. 119-141.

ESTEBAN DE VEGA, Mariano De, *De la beneficencia a la previsión. La acción social en Salamanca (1875-1898)*, Diputación de Salamanca, Salamanca, España, 1991.

FOWLER-SALAMINI, Heather y VAUGHAN, Mary Kay (Eds.): *Mujeres del campo mexicano, 1850-1990*, El Colegio de Michoacán, A. C./ Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Zamora, Michoacán, 2003.

GARCÍA MORALES, Soledad Y VELASCO TORO, José, (Coords.) *Memorias en informes de jefes políticos y autoridades del régimen porfirista. Estado de Veracruz*, IV tomos, Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver., 1997.

GARCÍA PEÑA, Ana Lidia “Madres solteras, pobres y abandonadas: ciudad de México, siglo XIX” en *Historia Mexicana*, volumen LIII, número 3, enero-marzo de 2004, pp. 647-692.

GONZALBO AIZPURU, Pilar y ARES QUEIJA, Berta (Coords.): *Las mujeres en la construcción de las sociedades iberoamericanas*, El Colegio de México/Consejo Superior de Ediciones Científicas, México, 2004.

GUADARRAMA SÁNCHEZ, Gloria “Presencia de la mujer en la asistencia social en México”, en *Economía, sociedad y territorio*, volumen II, número 5, pp. 117-147.

IBARRA ORTIZ, Hugo, *El Hospicio de Niños de Guadalupe: educación, artes y oficios (1878-1928)*, Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Zacatecas, Guadalupe, Zacatecas, 2009.

JUNTA DE BENEFICENCIA DE ORIZABA, *Reglamento de los Hospitales Civiles de Orizaba*, Tipografía del Hospicio, Orizaba, Ver., 1881.

KEREMITSIS, Dawn, *La industria textil mexicana en el siglo XIX*, SEP, colección Sepsetentas, número 67, México, 1973.

KRMPOTIC, Claudia Sandra, “La performance de las mujeres en las primeras formas públicas de protección social” en *Scripta Ethnologica*, volumen XXIII, 2001, pp. 179-200.

MARTÍNEZ BARBOSA, Xóchitl, *El Hospital de San Andrés. Un espacio para la enseñanza, la práctica y la investigación médicas, 1861-1904*, Siglo XXI editores/ Hospital General de México, México, 2005.

NÚÑEZ BECERRA, Fernanda y SPINOSO ARCOCHA, ROSA MARÍA (Coords.), *Mujeres en Veracruz. Fragmentos de una historia*, Gobierno del Estado de Veracruz, México, 2008.

OLIVER SÁNCHEZ, Lilia V., *Salud, desarrollo urbano y modernización en Guadalajara [1797-1908]*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, 2003.

PADILLA ARROYO, Antonio, “Del desamparo a la protección, ideas, instituciones y prácticas de la asistencia social en la ciudad de México, 1861-1910”, en *Cuicuilco*, año 11, volumen 11, número 32, septiembre-diciembre de 2004, pp. 121-155.

PÉREZ-RAYÓN ELIZUNDÍA, Nora, *Entre la tradición señorial y la modernidad: la familia Escandón Barrón y Escandón Arango. Formación y desarrollo de la burguesía en México durante el porfirismo (1890-1910)*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1995.

PORTER, Susie S., *Mujeres y trabajo en la ciudad de México. Condiciones materiales y discursos públicos (1879-1931)*, El Colegio de Michoacán, A. C., México, 2008.

RAJCHENBERG SZNAJER, Enrique, “Las enfermedades profesionales en el México Revolucionario” en MALVIDO, Elsa y MORALES, María Elena (Coords.) *Historia de la salud en México*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, colección científica, serie Antropología Social, México, 1996, pp. 53-65.

RAMÍREZ DE URBY, Victoria, *Proceso histórico de la Facultad de Enfermería de Orizaba, 1924-1994*, Facultad de Enfermería y Obstetricia, Universidad Veracruzana, Orizaba, Ver., 1994.

RESTREPO, Libia J., *Médicos y comadronas o el arte de los partos. La ginecología y la obstetricia en Antioquia, 1870-1930*, La Carreta editores, Medellín, 2006.

VIESCA TREVIÑO, Carlos, «La gota de leche. De la mirada médica a la atención médico-social en el México Posrevolucionario», en AGOSTONI, Claudia (Coordinadora), *Curar, sanar y educar. Enfermedad y sociedad en México, siglos XIX y XX*, Universidad Nacional Autónoma de México/ Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2008, pp. 195-217.



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

## **Mesa A.2 Corresponsabilidad entre sociedad civil y gobierno**

### **El Intercambio Político entre las Organizaciones Civiles y el Gobierno.**

#### **Los casos de: El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y, La Vulnerabilidad Social frente al cambio climático en San Felipe Yucatán.**

*Carlos Ricardo Aguilar Astorga*

#### **Resumen:**

Este trabajo analiza el intercambio político entre organizaciones civiles (oc's) y gobierno mediante dos estudios de caso.

No se trata de un estudio comparativo, sino que mediante dos estudios de caso, se analiza el conjunto de procesos y relaciones existentes entre oc's y gobierno en un contexto de política social. De esta manera, el proceso configura relaciones de poder que este trabajo denomina intercambio político.

Para posibilitar el estudio, es necesario analizar casos que den cuenta de una relación entre actores civiles y gubernamentales. Por un lado se eligió el PDHDF por ser un programa inédito que desde su gestación no sólo tenía un vínculo estrecho entre oc's y gobierno sino que una multiplicidad de actores enriquece el análisis de intercambio político. Por otro lado, en San Felipe, Yucatán se han desarrollado estrategias civiles y gubernamentales en relación a la vulnerabilidad social frente al riesgo climático de aquella zona costera.

Palabras clave: Intercambio Político, Gobernanza, Política Social, Vulnerabilidad Social, Derechos, Identidad.

#### **1.- Introducción:**

Las readecuaciones contemporáneas entre Estado, Sociedad y Mercado, marcan un claro dominio del último sobre los otros dos. La fuerte influencia de las teorías neoclásicas de la economía que establecen mayor "libertad" a los mercados al tiempo que proponen menor

participación estatal, ha obligado un retroceso de la regulación del Estado y por tanto, de su agente administrativo: el gobierno.

Esta disputa entre quienes optan por una mayor participación del Estado en la economía y quienes dan argumentos a favor del libre mercado sobre la regulación estatal, trae consigo preguntas poco abordadas y desarrolladas: ¿cuál es el papel en la relación Estado-Sociedad (gobierno-ciudadanía)? ¿cuál es el papel en la relación Sociedad-Mercado (ciudadanía-mercado)? Queda claro que mucho se habla de la relación Estado – Mercado (que muchas veces se reduce al debate entre neoclásicos de la economía y socialdemócratas), pero poco se habla del involucramiento de la ciudadanía tanto en los mercados como en el gobierno.

Predomina la idea que el ciudadano frente al mercado debe ser un consumidor que aceite la maquinaria del capital para que ese flujo le genere un nivel de vida al menos aceptable; no muy lejana está la idea de que el ciudadano frente al Estado debe ser receptor de las acciones de gobiernos supuestamente cada vez más profesionalizados. En ambos casos, la ciudadanía queda como agente pasivo y receptor de decisiones que escapan a las propias.

No obstante, por razones histórico-sociales, la lucha ciudadana por derechos -no solo civiles y políticos- sino económicos, sociales, culturales y ambientales, han reconfigurado la estructura Estado-Sociedad-Mercado con resultados harto distintos en cada país y al interior de estos.

Lo que aquí interesa, es destacar cómo la ciudadanía se ha inserto principalmente en su relación con el gobierno y ha sido capaz de lograr espacios de incidencia en las políticas de manera conjunta con su contraparte gubernamental. Esa reconfiguración (que las luchas por derechos han logrando) entre Estado Sociedad y Mercado, permite afirmar que el gobierno, pese a ciertas inercias, ya no es poseedor del monopolio de las decisiones. Si bien es conocido que tanto gobiernos como mercados, conciben al ciudadano como receptor pasivo, lo cierto es que la búsqueda de mayores derechos, ha permitido mayor participación ciudadana a manera de gobernanza más que de gobernabilidad.

Este trabajo concibe a la gobernanza como un proceso de decisión compartido y discutido de manera horizontal, sin que ello exima el conflicto. Más bien, la potencialidad de la gobernanza respecto a este trabajo, es que el conflicto es aceptado y compartido. Sin embargo no todos los escenarios son propicios para este debate. Ejemplo de ello es la política económica, donde la participación ciudadana de organizaciones civiles no incide en el tipo de cambio u otras variables macroeconómicas; lo mismo pasa con la política fiscal, y aunque la participación de actores civiles no está limitada, es complicado esperar una resolución conjunta en -por ejemplo- la tasa de impuestos a ciertos actores (no es que no sea posible sino que es poco común).

Más bien, es en la política social donde se puede esperar mayor incidencia y participación conjunta entre organizaciones civiles y gobierno. Es por ello que en ambos estudios de caso, el análisis surge a partir de una unidad analítica propicia como son los programas sociales. Dicho de otro modo, el intercambio político entendido como una situación donde se intercambian bienes de naturaleza diversa, se puede analizar a partir de unidades de análisis concretas de la política social, ergo: programas sociales.

En el caso del DF se analizan los procesos y relaciones entre organizaciones y gobierno a partir del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) donde han participado en su gestación, formulación, implementación y evaluación diferentes actores no solo de las organizaciones civiles y el gobierno, sino que han participado -por el propio diseño del programa- actores académicos, judiciales, legislativos, delegacionales, sociales, etc.

En el caso de Yucatán, se analiza la construcción de capacidades y vulnerabilidad social frente al cambio climático en el municipio costero de San Felipe, Yucatán, que ha sido generado y sintetizado en dos principales programas: Programa Manejo de Riesgos de Desastre en el sureste de México perteneciente al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PMR-PNUD) y, el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Costero del Estado de Yucatán (POETCY), los cuales han venido fortaleciendo la participación e intervención de una multiplicidad de actores importante.

En ambos escenarios (DF y Yucatán) permiten abordar las interrogantes de este trabajo, a saber: ¿en estas relaciones y proceso entre actores civiles y gubernamentales, hay posibilidad de lograr acuerdos o por el contrario el proceso favorece el desacuerdo y las prácticas excluyentes? ¿Este intercambio político conduce a una mejora en la aplicación de los derechos sociales? ¿Qué resultados derivan del análisis del funcionamiento de las herramientas e instrumentos entendidos como las estrategias de las organizaciones civiles en el intercambio político con el gobierno en el ámbito de la Política Social? ¿Esta reflexión permitiría entender nuevas formas de acuerdo, solidarias que se puedan institucionalizar o simplemente son insuficientes para dar cuenta de la complejidad actual entre estos actores? Sistematizando, la pregunta central es: ¿el intercambio político de las organizaciones civiles con el gobierno, permite la redefinición de un proyecto político que tenga la capacidad de transformar gradualmente la política social, partiendo de los intereses particulares de las organizaciones constituidos de la diferencia y autonomía que tengan con sus contrapartes?

La respuesta a estas interrogantes es que Los reajustes entre Estado Sociedad y Mercado, descentraliza el poder mono decisional del gobierno, permitiendo que organizaciones civiles participen en el intercambio político, así como del cogobierno sin perder su identidad particular (e incluso fortaleciendo su autonomía). Lo que posibilita redefinir proyectos políticos que tengan el poder de transformación gradual en la política social.

Esto se puede describir a partir del análisis de las categorías que se consideran constitutivas del intercambio político para la reconfiguración del proyecto político. A saber: Capacidades decisorias (habilidades técnico-políticas para la articulación entre fases de las políticas con los niveles participativos); Materia de intercambio (existencia y posesión de un bien a intercambiar); Estructura organizacional para la institucionalización del intercambio político; Estrategias (herramientas y mecanismos) de las Oc's y; Redefinición del proyecto político (autonomía e identidad organizacional y, apropiación colectiva del proyecto).

En suma, lo que este trabajo pretende explicar es si en los dos estudios de caso propuestos, el intercambio político entre organizaciones civiles y gobierno, permite la

reconfiguración de un proyecto político con identidad colectiva pero redefiniendo también la autonomía de los actores involucrados dentro del contexto de la política social.

## **2.- Breve esbozo teórico.**

### **Crisis.**

Cuando se habla de readecuación en la triada Estado-sociedad-mercado, implícitamente hablamos de crisis. Es necesario abordar este concepto porque va permitir dar un punto de partida al intercambio político. Es a partir de una crisis que la sociedad busca intervenir tanto en el Estado (gobierno) como en la economía (mercado).

La noción de crisis que aquí se aborda, se plantea como una “recomposición productiva y de clase, redistribución de renta de poder, definición de nuevos bloques dominantes, desarticulación de los precedentes. La crisis produce, y las diversas “ciencias sociales” deben analizar cómo ha producido y cómo puede producir” (Cacciari, 1980: 4) con ello se quiere decir que crisis es transformable y analizable como factor proyectual, como proyecto político, resultante de conflictos entre proyectos políticos, es una decisión sobre la crisis, que deriva en características determinadas y que como trataremos de esclarecer más adelante, es pertinente el intercambio político para su observación y análisis.

En este entendido, las Oc's tienen plena pertinencia para inmiscuirse en nuevas formas de intervención. Se busca indagar en Oc's específicas por su politicidad, de las cuales derivan y representan demandas concretas y no solo exigen voz, sino decisión conjunta, participar en un nuevo proyecto político y realizando los contenidos que en él demandan, esto es, poder. Que las oc's decidan espacios de movimiento y transformación participando en la reorganización institucional.

### **Gobernanza.**

Si bien dichas acciones pueden realizarse en una multiplicidad de escenarios, se ha seleccionado a la política social como idónea, porque en esta existe clara noción de cambio de sentido (asunto que por ejemplo en la política económica pasa en mucho menor sentido) y de

perspectiva de conflicto. En la política social existen evidentes tensiones en cuanto a las relaciones sociales en sociedades complejas y posibilidades de transformación.

En este sentido, la gobernanza permite entender la reactivación de la naturaleza pública de la administración pública, que implica constituir un sujeto activo de la deliberación política sobre los asuntos públicos, en un contexto no solo de crisis que exige nuevas formas de gestión y administración, sino de un comportamiento público donde los nuevos actores emergentes en la escena pública han sido crecientemente reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno (Aguilar, 2006: 80-85; 2010).

### **Política social.**

Como se había mencionado anteriormente, la política social es crucial en el estudio, porque su naturaleza va de lo asistencial a lo participativo. Es en esta política donde mayor injerencia pueden tener las oc's.

Para José Adelantado, la Política Social “es el bienestar de las personas a través de la acción social. (Adelantado, s/a: 1)<sup>199</sup> Explora los contextos sobre los cuales el bienestar es producido”. Lo anterior plantea tres centros de interés: a) el bienestar como concepto cambiante a lo largo del tiempo y de acuerdo con las ideologías dominantes, b) considerar no solo la filosofía o teoría del bienestar sino el impacto de las políticas, c) institucionalización, organización e implementación de las políticas.

Castón y Herrera (2003) son insistentes en que la Política Social ha sobrepasado los límites de la Política Pública, en gran medida por que ha llegado a una esfera más próxima al ciudadano. Se preguntan: ¿Cómo asegurar a la sociedad en una época post moderna y más compleja? Ello conduce la reflexión de la Política Social en época de sociedad fragmentada. Ofrecen el siguiente concepto de Política Social: “La Política Social en las sociedades complejas como institución y actor de la escena social que, en un marco de Estado que asegura todas las garantías liberales-democráticas, se sensibiliza en la función difusa de evitar la pobreza,

---

<sup>199</sup> Documento electrónico, disponible en:  
<http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf>

marginación y desviación; distribuye de forma equitativa las oportunidades de vida y realiza estas funciones con el mayor grado de auto-responsabilización”. (Castón y Herrera, 2003: 35)

En un plano más operativo, Cohen y Martínez (s/a: 2), señalan que la Política Social necesita definirse desde dos sub conceptos: Proyecto Social y Programa Social, es decir, desde saberes más particulares.

Un Proyecto Social es concebido como la unidad mínima de asignación de recursos, que a través de un conjunto integrado de procesos y actividades pretende transformar una parcela de la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando un problema.

La política social es un conjunto de programas que pretenden alcanzar los mismos fines. De las orientaciones sobre qué problemas sociales priorizar y define las principales vías y/o límites para la intervención que la política plantea. (Cohen y Martínez: 4).<sup>200</sup>

### **Sociedad y civil y tipos de asociacionismo.**

Cabe destacar que por organización civil, nos referimos a un tipo específico de asociacionismo de la sociedad civil. Las oc's, no son sinónimo de organizaciones gubernamentales (ong's) o tercer sector. Para saber a qué refiere organización civil, es necesario indagar en el concepto de sociedad civil para con ello, diferenciar y especificar lo que se entiende por oc's.

Recordemos que la reaparición (en la segunda mitad del siglo pasado) del concepto de sociedad civil aparece en momentos críticos: luchas contra el totalitarismo socialista en Europa del Este; enfrentamientos en Sudamérica contra el autoritarismo y las dictaduras militares; crítica a los resultados de la regulación estatal; pérdida de la centralidad de la clase obrera como sujeto “único” (Desarrollo de movimientos sociales en occidente); Democracia electoral insuficiente.

---

<sup>200</sup> Cohen y Martínez insisten en no confundir problema social con la ausencia de cobertura o falta de entrega de un servicio específico. Documento disponible en: [http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/8/15448/Manual\\_dds\\_200408.pdf](http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/8/15448/Manual_dds_200408.pdf)

Se utilizó el término para distanciarlo del Estado autoritario, planteando dos aspectos centrales: la autonomía frente al Estado y la autolimitación en sentido revolucionario (Olvera, 2003: 24) o dicho de otro modo, como estrategia basada en la auto organización de la sociedad al margen del Estado autoritario y en la apelación a una esfera pública independiente no mediatizada por ningún Estado ni partido. (Canto, 2004b)

La sociedad civil es representativa a partir del tipo de asociacionismo al que pertenecen, cada una de estas tiene un origen histórico distinto, con formas de institucionalización diferentes, sin un campo de conflicto compartido, que si bien tienen en su mayoría fuertes antecedentes religiosos, su práctica deviene en práctica laica. De esta forma se tiene el siguiente orden propuesto por Olvera: (2003: 34-38)

1.- *Asociaciones de carácter económico gremial*: son sindicatos, grupos y clubes empresariales, asociaciones profesionales y grupos de productores rurales.

2.- *Asociaciones políticas formales*. Se excluye a los partidos políticos porque tanto estos como el parlamento tienen un pie en el sistema político y otro en la sociedad civil.

3.- *Asociaciones de matriz religiosa*. Políticamente son plurales y deben a su vez ser clasificadas de acuerdo con su función de culto religioso.

4.- *Organizaciones civiles*, su fin es actuar conjuntamente en el espacio público, ayudando a la resolución de problemas y llenar los vacíos que deja el Estado y el mercado. A su interior contienen las siguientes especificidades:

a) *Asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos ciudadanos*. Crítica y tratan de reformar las reglas de operación del sistema político, son movimientos sociales prodemocráticos (Alianza Cívica, MCD, etc.) y las organizaciones de defensa de los derechos humanos.

b) *Organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad*. Son las ong's, tiene una vocación transformadora, surgen en los sectores progresistas de la iglesia, el descrédito de la política partidaria, la falta de credibilidad de la izquierda, la expansión del sistema universitario, el colapso del socialismo, la existencia de un mercado mundial de apoyo a las iniciativas sociales y el surgimiento en el mundo desarrollado por los llamados nuevos

movimientos sociales (ecologismo, feminismo, pacifismo, etc.) son por lo regular homogéneas y con poca vida institucional.

c) *Asociaciones de asistencia privada*, ofrecen servicios a la comunidad que ni el Estado ni el mercado ofrecen. No critican las causas de la pobreza, sino que compensan mediante el asistencialismo, por lo regular tienen la figura legal de Instituciones de Asistencia Privada

5.-*Asociaciones de tipo cultural*, van desde grupos musicales y de baile, teatrales y artísticos en general, hasta grupos de defensa del patrimonio histórico, de recuperación de tradiciones culturales.

6.-*Asociaciones privadas de tipo deportivo y recreacional*. Son instancias primarias de socialización.

7.-*Asociaciones de tipo urbano gremial*, que van desde asociaciones de vecinos, hasta grupos populares urbanos organizados como demandantes de servicios.

8.-*Movimientos y asociaciones de comunidades indígenas*. Aplican usos y costumbres para mantener esquemas de dominación tradicionales, actúan de manera incivil.

La propuesta es ver a las oc's como un tipo específico de asociacionismo de la sociedad civil, que implica un proceso con capacidad política y capaz de aportar consensos en contextos conflictivos, tomando en cuenta su lenta institucionalización, resultado de la renovación con ganancias nunca permanentes, adaptándose constantemente a la falta de paradigmas vigentes. Es el espacio posible que puede y debe forzar el acuerdo, no de manera autoritaria, sino mediante el intercambio político, sin perder la autonomía como sujeto y redirigidos por un proyecto político común que los re-identifican.

Canto ofrece para ello, un concepto de Oc's: "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. Son agrupamientos estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que, en la mayoría de los casos, cuentan con personalidad jurídica" (Canto, 2004: 60).

En ese mismo texto, Canto da un acercamiento al concepto de Tercer Sector, mencionando que son aquellas que se reconocen como filantrópicas, sin fines de lucro y que muchas veces adoptan la figura jurídica de Instituciones de Asistencia Privada (IAP) estas suelen ser criticadas por sus posiciones asistenciales, pero que puede entenderse que quienes reciben ayuda se vuelven dependientes y no se propicia su conformación como actores sociales. Unas a otras se critican su papel civil aunándolo a un exceso de politización e ideologización, algo así como la perversión de lo civil. (ídem: 60-61).

### **Intercambio Político.**

Se quiere dejar claro, que si bien las ong's o las organizaciones asociadas al tercer sector pueden intervenir en el intercambio político, la especificidad del concepto de organización civil contiene un fuerte apego a la idea de derechos en tanto su exigibilidad y justiciabilidad lo que implica ampliar la participación política de la sociedad y por ende mayor vinculación con el actor gubernamental. Sin embargo ¿qué es el intercambio político?

La principal categoría del estudio es sin duda la del intercambio político. Gian Enrico Rusconi (1985) lo conceptualiza como un sistema de acción colectiva. "Puede entenderse como una situación en que se negocian bienes de naturaleza diversa ubicados entre la economía y la política. Los protagonistas de la transacción son los grupos sociales organizados y el Estado, en varias combinaciones. Los bienes de naturaleza diversa intercambiados pueden ser salarios, la ocupación, las inversiones, la facilidad de crédito, etc. pero también la lealtad política, el consenso democrático o sencillamente la detención del disenso activo, el aplazamiento de las sanciones". (Rusconi, 1985: 68).

El mecanismo de Intercambio Político funciona como un canal de legitimación y por consiguiente de integración social, respecto del sistema político en general y de las formas de gobierno. La reflexión del Intercambio Político, suele confundirse con negociaciones *grossomodo*, dejando entre ver que dichas disputas son una degeneración de las democracias, cuando justamente la democracia se alimenta de la deliberación pública de asuntos colectivos. Es todavía común que se entienda a las oc's como mera resistencia y oposición a los Estados, sin embargo, el declive de los Estados autoritarios, permite que los tipos de asociacionismo de la

sociedad civil, puedan co-gobernar con el agente estatal. Es en esta nueva tensión de poder (no por el poder) donde encontramos el espacio ideal para hablar del intercambio político como intercambio de bienes de naturaleza diversa, propio de las democracias modernas.

El intercambio político no es una reducción político – económica, sino que abarca los contenidos de la subjetividad o de la identidad colectiva. Es un sistema de acción colectiva en que diversos contratantes ponen en juego el sentido de su actuar, en una lógica de reciprocidad de la cual puede salir confirmada, reducida o desmentida, su propia identidad. En esta relación no hay manipulación ni represión. Lo que sí hay es una micro mutación interna, que impone siempre nuevas soluciones de funcionamiento, que crea nuevos desequilibrios que a su vez reactiva (no solamente) mecanismos de compensación sino también nuevas oportunidades y así nuevas motivaciones de prestación e integración. Es un poderoso mecanismo de reducción de esta forma de complejidad.

Por tanto, para Rusconi el núcleo del Intercambio Político, donde la negociación transcurre a través de un bien de intercambio (consenso) que es sumamente peculiar. No es una mercancía negociable como otras, porque su valor real se puede medir sólo como un cálculo de daños posibles. (Ídem: 78).

Es por ello que no hay que confundir intercambio político con las teorías neoclásicas del *rational choice* (elección racional). Esta elección se basa en un cálculo racional unívoco de costos y beneficios. Rusconi hace una severa crítica de “La lógica de la acción colectiva” de Mancur Olson, resaltando que un bien público o colectivo no se logra sin un beneficio específico para el individuo.

En el intercambio Político está en juego la capacidad de evaluar el bien colectivo o de grupo como un bien “diverso” en cuanto implica la identidad que no es una cantidad calculable como las demás. El “*rational choice*” procede verticalmente de la ideología clásica burguesa del individuo libre y poseedor, que dispone de sí sus bienes con un dominio completo de lo que es y de lo que quiere. “Un individuo así catalogado, no necesita formarse una identidad colectiva, social y política por medio de un proceso de integración con otros sujetos colectivos.” (Ídem: 80).

En este sentido, la clase capitalista no puede más que auto legitimarse gracias al mercado, o sea, al principio del intercambio de los equivalentes. Debe legitimarse en una lógica de reciprocidad con otros sujetos sociales, que no refleja de manera simétrica la jerarquía del poder económico. El Intercambio Político en este caso es una paridad formal en la sociedad política. Sin embargo contiene una asimetría real, se traduce en modalidades y urgencias diversas con las cuales los sujetos sociales se enfrentan a la cuestión de identidad. La identidad resulta, del producto de una reciprocidad entre los contratantes, que no es sinónimo de paridad, sino de lo contrario, de la comparación y de la confirmación de su disparidad.

El papel del Estado en el intercambio político no significa ignorar los fundamentos no mercantiles de su autoridad, *el intercambio político no predefine los intereses, su solución: más bien permite y favorece la redefinición*. Los contratantes se presentan como un conjunto de intereses en contraste con identidades contrapuestas, en una colocación de poder asimétrico que, sin embargo no predetermina el resultado final.

Queda claro que el intercambio político, es una categoría que permite analizar las nuevas relaciones existentes entre oc's y gobierno, donde la relación no se limita a una negociación de intercambio de equivalentes, sino que tiene la potencialidad de explicar la reconfiguración de un proyecto conjunto al tiempo que fortalece las identidades particulares de cada entidad participante.

### **Vulnerabilidad social.**

Para el caso específico de San Felipe Yucatán, el concepto central es vulnerabilidad social: “El concepto de vulnerabilidad es eminentemente social pues hace referencia a las características, habilidades y capacidades que les impide a hombres y mujeres disminuir los riesgos de una amenaza y transformar sus condiciones de vida por otras enfocadas a la resiliencia de la población en un ecosistema determinado.” (Soares y Munguía, s/a :1)

Por cuestiones de espacio y pertinencia, no se desarrolla la discusión del concepto, pero, se puede afirmar que no hay consenso en el concepto de vulnerabilidad social; sin embargo, existe acuerdo en que no es posible hablar del concepto sin referirse al contexto y tipo de

amenaza que enfrenta la vulnerabilidad social. No obstante el concepto es relevante porque permite explicar procesos y relaciones sociales en un contexto determinado, en este caso, de la gobernanza entre actores civiles, sociales y gubernamentales, principalmente.



## XII CONGRESO DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL TERCER SECTOR

### **3.- Intercambio político del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF).**

#### **3.1.- Introducción.**

Existen al menos cuatro instrumentos en materia de derechos humanos en el DF que desde 2007 buscan garantizar a los ciudadanos, el pleno ejercicio de sus derechos:

- 1.- Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (DDHDF).
- 2.- Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF).
- 3.- Mecanismo de Seguimiento y Evaluación de dicho programa (MSYE).
- 4.- Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (LPDHDF).

Estos instrumentos conforman el PDHDF en distintos momentos constitutivos. Tuvieron un proceso participativo donde se involucraron una multiplicidad de actores de distinta índole: por parte de la autoridad gubernamental participaron el Gobierno del Distrito Federal (principalmente la Subsecretaría de Gobierno), el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal; organismos públicos autónomos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; organismos internacionales, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos; Organizaciones de la Sociedad Civil, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C., Grupo de Información en Reproducción Elegida, A. C., Red por los Derechos de la Infancia en México, Católicas por el Derecho a Decidir, A. C., Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O. P., A. C., DECA Equipo Pueblo, A. C.; academia, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad Panamericana; principalmente.

La idea de abordar los derechos humanos como política pública, es uno de los aspectos más trascendentes de estos instrumentos. No solo por cómo se gestaron y formularon, sino por cómo se implementa dada la compleja naturaleza de los derechos humanos y la multiplicidad de actores involucrados.

### **3.2.- Antecedentes.**

En marzo de 2007 se signó la Carta Compromiso para la instalación del Comité Coordinador de la elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos para el Distrito Federal y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. El Comité Coordinador se integró por el Gobierno del Distrito Federal (GDF) principalmente la Subsecretaría de Gobierno (SSG), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), y la CDHDF; tres OSC —Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) y el Centro de Análisis e Investigación (FUNDAR)—; dos instituciones académicas —Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Universidad Panamericana (UP)— y la OACNUDH como observadora permanente del proceso. Cada miembro participó desde el ámbito de sus respectivas competencias y la Secretaría Técnica del Comité estuvo a cargo de la CDHDF.

Cabe señalar que en 2006, los convocantes a este Comité fueron la OACNUDH, Secretaría de Gobernación Federal, Gobierno del Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, tuvieron dos inconvenientes: primero, la finalización de la III Legislatura de la ALDF; segundo, el relevo del Jefe de Gobierno capitalino. Por estas razones el Comité no pudo conformarse sino hasta después del cambio de gobierno, esto es, después de noviembre de 2006. No obstante tanto Marcelo Ebrard (GDF), Amerigo Incalcaterra (OACNUDH) y Emilio Álvarez Icaza (CDHDF), fueron tres liderazgos que facilitaron la conformación no solo del Comité Coordinador, sino del Diagnóstico y del Programa en el Distrito Federal.

### **3.3.- El Diagnóstico (DDHDF).**

La estructura del DDHDF se distribuyó en siete partes: I. Proceso y metodología: relata la forma y los parámetros que se eligieron para elaborar el Diagnóstico. II. El contexto del Distrito Federal para los derechos humanos: contempla una descripción política, jurídica y social de la ciudad de México en el marco de los derechos humanos. III. Núcleo Seguridad Humana: análisis relacionado con los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). IV. Núcleo Democracia y Derechos Humanos: análisis de algunos derechos civiles y políticos. V. Núcleo Sistema de Justicia: análisis de los derechos humanos relacionados con la justiciabilidad

y las personas privadas de la libertad. VI. Grupos de Población: análisis de los derechos humanos de los grupos en situación de discriminación o exclusión. VII. Conclusiones y recomendaciones: aspectos a considerar para pasos posteriores.

El objetivo del Diagnóstico fue: identificar los obstáculos que impiden a las personas que habitan y transitan en el DF gozar plenamente el ejercicio de sus derechos; además, buscó manifestar el nivel de cumplimiento y responsabilidad de las autoridades locales. (DDHDF, 2008: 27).

La metodología implementada por el Comité Coordinador se diseñó para evaluar el nivel de cumplimiento de las obligaciones por parte de las autoridades del DF en cuanto a los derechos humanos; esto, para poder ubicar vacíos y debilidades existentes al respecto. La estructura de análisis del DDHDF está planteada en torno a tres ejes:

- 1) Núcleos Problemáticos (seguridad humana, democracia y derechos humanos, sistema de justicia);
- 2) Análisis de catorce Derechos Específicos que se ven afectados, agrupados en base a los tres Núcleos Problemáticos;
- 3) Análisis de Grupos de Población específicos que han sido objeto de vulnerabilidad (Ídem: 28).

A partir de esta estructura analítica, el DDHDF concluyó 16 recomendaciones generales: 1. Elaborar un Programa de Derechos Humanos basado en el Diagnóstico. 2. Crear un mecanismo de actualización del Diagnóstico y de seguimiento y evaluación del PDHDF. 3. Difundir el Diagnóstico. 4. Investigar los derechos humanos y temas faltantes. 5. Crear una institución de información estadística para el Distrito Federal. 6. Crear un sistema de incentivos a las instituciones académicas para la investigación sobre derechos humanos en el Distrito Federal. 7. Crear presupuestos con perspectiva de derechos humanos y de género. 8. Garantizar que el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y programas de acción se sustenten cabalmente en un enfoque de derechos humanos y de género. 9. Promover la armonización legislativa y subsanar los vacíos legales. 10. Mejorar la coordinación entre los órdenes de gobierno, con el gobierno federal y zona metropolitana. 11. Capacitar a las y los servidores

públicos de todas las instituciones públicas en materia de derechos humanos. 12. Crear espacios efectivos de participación de la sociedad civil para la elaboración de políticas públicas. 13. Proporcionar un acceso efectivo a los recursos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos. 14. Modificar la tendencia inquisitorial del sistema penal. 15. Diseñar políticas públicas integrales, universales y participativas que articulen las estrategias y esfuerzos institucionales enfocados a grupos de población específicos. 16. Elaborar una iniciativa de Ley del Programa de Derechos Humanos para el Distrito Federal. Finalmente, en un acto público, en mayo de 2008, se presentó el DDHDF y se emprendió el proceso de elaboración del PDHDF. (Ídem: 890-895).

### **3.4.- El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF)**

A partir de los obstáculos identificados en el DDHDF, el Programa tiene por objeto proponer soluciones estableciendo estrategias, líneas de acción, plazos y unidades responsables, a partir del enfoque de derechos humanos en la legislación, las políticas públicas y el presupuesto. (PDHDF, 2009: 71).

Una vez identificados los principales impedimentos, y dando continuidad al proceso, el Comité planeó el PDHDF, concibiéndolo como una herramienta perfectible que, a través de su implementación, permitiera respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan y transitan en la ciudad de México.

El PDHDF se pensó como una herramienta incluyente, integral y capaz de proponer soluciones a través de estrategias, Líneas de Acción (LA)<sup>201</sup>, plazos y unidades responsables, a partir del enfoque de derechos humanos en la legislación, políticas públicas y presupuesto.

La estructura del contenido del PDHDF se distribuyó en cuatro partes estructurales:

PARTE I. Antecedentes, Marco de Referencia, Objetivo y Estrategias Transversales.

PARTE II. Líneas Estratégicas y Acciones por Derecho y por Grupo de Población.

PARTE III. Agenda Legislativa.

---

<sup>201</sup> Para mayor precisión de cada una de las 2412 líneas de acción. Cfr PDHDF pp 94-998.

#### PARTE IV. Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSYE).

El MSYE, está compuesto por representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del GDF, la CDHDF, miembros de la sociedad civil, instituciones académicas, acompañados por la OACNUDH —como observador permanente—; además incluye como invitados permanentes con voz pero sin voto a los organismos públicos autónomos y las Delegaciones políticas del DF, Dada la necesidad de implementar LA en el corto plazo.

El MSYE tiene a su cargo:

- Dar seguimiento a la implementación del PDHDF.
- Coadyuvar las instancias públicas en la implementación del PDHDF.
- Evaluar el diseño, implementación, gestión, resultados, impacto, programación y presupuestación del PDHDF.
- Emitir observaciones y recomendaciones, así como propuestas de política pública a los órganos del GDF a partir de los resultados obtenidos del seguimiento y la evaluación.
- Fomentar la participación de la sociedad civil en el mecanismo.
- Coordinarse y articularse con las instancias públicas, OSC, instituciones académicas, organismos internacionales, iniciativa privada, y, entre otras, instituciones de generación de información, a fin de facilitar el trabajo del mecanismo.

El MSYE deberá estar conformado por un a) Comité de Seguimiento y Evaluación (CSYE) del PDHDF, b) Espacios de Participación (EP) para el seguimiento del PDHDF, y un c) Equipo Técnico Operativo (ETO).

El MSYE está encargado de coordinar las acciones para el seguimiento y evaluación del diseño, implementación, gestión, resultado, impacto, programación y presupuestación del PDHDF. La observación de estas tareas arrojará luz sobre los avances en la implementación de las 2,412 LA, y permitirá evaluar su impacto en el ejercicio de los derechos humanos.

### **3.5.- Intercambio político en el PDHDF.**

En mayo de 2010 queda oficialmente instalada la Red de Enlaces de Derechos Humanos del GDF. Poco tiempo después, mediante un acto público y con la participación de más de 100 servidores públicos, 50 Oc's e instituciones académicas, se instalaron nueve EP del MSYE del PDHDF. Para 2011 ya se habían instalado 13 espacios de participación de sociedad civil y academia que abarcan 6 grupos de población seis grupos y siete derechos.

Los EP propiciaron una vía de interacción entre servidores públicos y otros actores en donde pudieron expresar inquietudes y compartir experiencias y modos de trabajo respecto a la implementación del PDHDF. De estos espacios se generaron propuestas para la conformación de comités de seguimiento con el objetivo de llevar a cabo un trabajo multisectorial en torno a derechos, grupos de población y temas transversales.

De las 2,412 LA establecidas en el PDHDF, el GDF tiene responsabilidades en 2,091, para 2010 estaba implementando 1,153 de ellas que representan un 55% del total que le corresponde, mientras que para el siguiente año las 58 entidades del GDF (42 dependencias y 16 delegaciones) concentraban el 87.3% del total de LA del PDHDF. (Informe de Avances MSYE PDHDF: 114).

Es por ello que el papel del GDF y, principalmente el de la SSG, resulta imprescindible para entender el funcionamiento del programa. Ello no excluye que la ejecución de éste (así como todas las fases de la política) tenga importantes aportes de otros actores civiles, sociales, etc.

Si bien el PDHDF cuenta con actores que tienen poder de decisión, el ejecutivo específicamente la SSG, es una entidad con un poder de decisión central que en ocasiones no concuerdan con las agendas de los distintos agentes involucrados.

El Presupuesto con Enfoque de Derechos Humanos es un logro multidisciplinario que deriva de recomendaciones del DDHDF y PDHDF: "Elaborar presupuestos con perspectiva de derechos humanos y de género para garantizar que el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y programas de acción gubernamentales se sustenten cabalmente en un enfoque

de derechos humanos y de género.” (DDHDF: 892). La elaboración del Presupuesto en el GDF cuenta con procesos y tiempos muy claros, establecidos en la legislación; y, en particular, en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente.

El 4 de diciembre de 2009 se emitió una convocatoria dirigida a organizaciones civiles y sociales mexicanas radicadas en el Distrito Federal, para formar parte del Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE) del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), que abrió a concurso tres de cuatro lugares para la sociedad civil. El cuarto lugar sería ocupado por el Consejo Consultivo de las OSC (CCOSC), cuyas organizaciones participaron en el Comité Coordinador.

Las Mesas Interinstitucionales para la Implementación (MIIM) son las instancias que se coordinan con el Comité de Seguimiento y Evaluación con el objetivo de aunar esfuerzos para facilitar la articulación, cooperación y coordinación entre las entidades, a fin de poner en funcionamiento las acciones y medidas necesarias para cumplir con el Programa de Derechos Humanos.

Los CS surgen del interés de apuntalar ejercicios de vigilancia social del quehacer público, con la convicción de que estas prácticas abonen a la transparencia y rendición de cuentas; a identificar lecciones aprendidas que sirvan de referencia para distintas instancias públicas; a ubicar casos paradigmáticos que sienten precedente en el cambio del quehacer público, así como a visibilizar los retos en el cumplimiento del PDHDF.

#### **4.- Intercambio Político en la construcción de capacidades y vulnerabilidad social frente al cambio climático en San Felipe, Yucatán.**

##### **4.1.- Introducción:**

En este apartado se describe y analiza como la construcción de capacidades para reducir la vulnerabilidad en desastres naturales en el municipio de San Felipe, Yucatán, permite explicar el Intercambio Político de la estrategia.

Se describen muy brevemente y analizan dos programas centrales de la estrategia, a saber; El Programa de Manejo de Riesgos de Desastre en el sureste de México (PMR) diseñado e implementado por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) enfatizando en su vertiente de fortalecimiento municipal; El Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Costero del Estado de Yucatán (POETCY) a cargo del gobierno estatal. Ambos programas fueron gestados y formulados a partir de la intervención de una multiplicidad de actores como PNUD, organizaciones sociales y civiles (pescadores, ganaderos, comuneros, derechos humanos, incidencia en políticas públicas, etc.), académicos, gubernamentales, etc.

Algo que no puede pasar desapercibido es que en ambos programas, el enfoque de género es punto nodal de la estrategia, sobre todo en el PMR debido en gran medida al trabajo de las organizaciones civiles que han insistido en el tema al grado de insertarlo en las agendas operativas de los programas. Otro tema a abordar es el trabajo específico de las organizaciones civiles participantes en la estrategia. Su participación activa es parte fundamental de la estrategia por la labor que han hecho en la comunidad. En ambos programas han participado desde el diseño de sus estrategias y por ende son factor de cohesión entre ambos programas.

Finalmente se explica la estrategia de construcción de capacidades para reducir la vulnerabilidad en desastres naturales desde el enfoque de Intercambio Político.

#### **4.2.- Antecedentes.**

A raíz de varios huracanes han azotado el municipio como Gilberto (1998), Opal-Roxane, (1994), Isidoro (2002), Wilma-Stan (2005), Dean (2007); surgió la necesidad de formular programas en la zona costera de Yucatán, que redujeran la vulnerabilidad frente al cambio climático.

Pasado el huracán Isidoro, no sólo en San Felipe quedó comprobada la ineficiencia y carencia de una visión de prevención por parte de protección civil, sino en todo el estado de Yucatán. Tanto los planes, políticas y programas en la materia no contaban con la fuerza estratégica y operativa para implementar una gestión de riesgos de desastres en el estado, que estuviera a la altura de los planteamientos de atención de riesgos de los documentos generados por políticos y expertos en cambio climático.

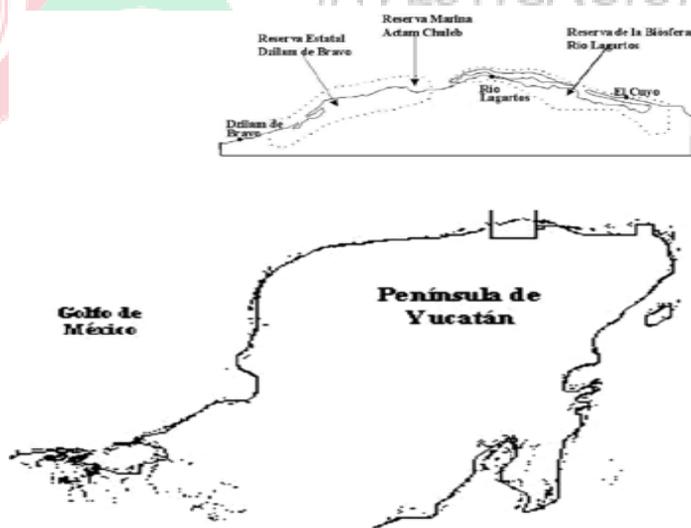
La estructura institucional formal a nivel municipal para la gestión de riesgos se limitaba a las destrezas que pudiera tener el director de protección civil, sin embargo en el 2003, se creó una red de apoyo con treinta integrantes, todos prestando trabajo voluntario. Esta red se divide en brigadas para atender dos riesgos que vulneran al municipio: incendios y huracanes.

#### 4.2.1.- Ubicación del estudio.

El municipio de San Felipe, ubicado en la costa de Yucatán, es un poblado de pescadores artesanales localizado en la región litoral del Golfo de México entre los meridianos  $88^{\circ} 13'$  y  $88^{\circ} 35'$  de longitud oeste y los paralelos  $21^{\circ} 21'$  y  $21^{\circ} 33'$  de latitud norte. Está ubicado a una altura de 2 metros sobre el nivel del mar y cuenta con una Superficie Territorial de 680.85 Km<sup>2</sup>.

El acceso a San Felipe es por camino primario troncal federal pavimentado de 220.6 Km. Cuenta con 17 Km. de camino pavimentado secundario, además de 20 Km. de caminos rurales revestidos y 32.7 Km. de terracería.

**Figura 1.**  
**Ubicación del municipio de San Felipe**  
**en la península de Yucatán.**



El municipio cuenta con un total de 1,838 habitantes de los cuales 954 son hombres y 884 son mujeres. La mayoría de la población de San Felipe ha nacido en la región y en la última década la zona ha recibido inmigración de personas provenientes principalmente del estado de

Chiapas, quienes vienen en búsqueda de mejores oportunidades laborales y se dedican principalmente a la pesca. En cuanto a la infraestructura municipal, existen 493 viviendas particulares, de las cuales 486 están habitadas y de éstas el 6.37% no cuenta con agua entubada, el 14.81% no tiene excusado, el 6.17% no cuenta con electricidad, el 2.67% tiene piso de tierra y el 40.5 % cuenta con paredes de madera. (INEGI, 2005)

#### **4.3.- Programa de manejo de riesgos de desastre en el sureste de México (PMR-PNUD)**

Después del huracán Isidoro en el 2002, el PNUD constató que se habían perdido ó afectado sensiblemente el 70% de sus inversiones para promover el desarrollo sustentable en la Península de Yucatán. En un primer diagnóstico, el organismo observó que los efectos negativos del fenómeno climático era compartido con las principales fuentes de financiamiento del gobierno federal, sobre todo en lo que atañe a infraestructura para el desarrollo, proyectos productivos y vivienda.

Ello generó que hubiera un proyecto piloto del PNUD específicamente en el tema de Manejo de Riesgos. Este inició en el mes de diciembre del 2002 al tiempo que se iban formando expertos locales en la prevención de desastres a través de un diplomado semipresencial.

En 2002 el Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (PPD-FMAM) que tenía una cartera de más de 300 proyectos en los estados del Sureste de México. Con la llegada del huracán Isidoro, 70 de estos proyectos fueron destruidos o sensiblemente afectados. Situación que fue compartida por actores gubernamentales y civiles. Ante esto, y con el auspicio del propio PPD-FMAM y de la Oficina de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR-PNUD), el PNUD México inició en diciembre del 2002 un proyecto para formar capacidades locales en la prevención de desastres, diseñar y probar metodologías de organización y capacitación para comunidades indígenas y multiculturales rurales, así como para empresas sociales, con el objeto de reducir las condiciones de vulnerabilidad ante contingencias futuras y los daños por las contingencias presentes.(Rabasa y Ancona, 2009: 19)

El contexto físico en el que están inmersos los habitantes de San Felipe permitió que se desarrollaran habilidades locales, estatales y nacionales para prevenir, responder y recuperarse de fenómenos climáticos.

El PMR busca desarrollar metodologías y herramientas concretas para actuar en tres áreas fundamentales: a) el desarrollo de las capacidades locales de prevención de todos los actores involucrados, b) la preparación y respuesta frente a los posibles daños o destrucción de los medios de vida, servicios y proyectos productivos de la población y, c) la incidencia en las políticas públicas (legislación, planes, programas, proyectos y presupuestos gubernamentales) El objetivo del PMR es reducir los riesgos de desastres en zonas vulnerables por medio del fortalecimiento de capacidades locales e institucionales para la prevención, preparación, respuesta y recuperación ante desastres, con los enfoques transversales de equidad de género e interculturalidad.

El proceso de intervención comunitaria se realiza desde las Unidades Microrregionales para la Atención a Contingencias y Desastres (UMAC) vinculadas a un área natural protegida y con características socio-ambientales específicas que permiten definir líneas de acción para la conservación de los ecosistemas y mejorar la calidad de la vida comunitaria a partir del manejo de riesgos local.

Las UMAC se conforman con dos ó tres promotores locales de ambos sexos por microrregión, con experiencia previa en desarrollo comunitario y capacitados por el PMR en diversas temáticas del área de atención; desarrollo humano, interculturalidad, metodología de género, municipalidad y vulnerabilidad y riesgo entre otros.

En el caso específico de San Felipe, los objetivos recaen principalmente en el trabajo gestivo de tres enlaces municipales (promotores de las UMAC). Sin embargo para este 2012, ya sólo contaban con dos. En entrevista señalaron que el ausente “no había comprendido bien la metodología y por eso el PNUD prescindió de él”.<sup>202</sup> Es importante señalar que los dos restantes gestores o promotores, a pesar de trabajar en conjunto, tienen diferencias partidistas evidentes.

---

<sup>202</sup> Entrevista realizada el 20 de marzo de 2012.

Más adelante en el apartado de Intercambio Político reflexionaremos sobre si estas diferencias impactan en la implementación del PMR.

En la experiencia del PMR, las Unidades Microrregionales de Atención a Contingencias, (UMAC), han logrado una importante presencia microrregional traducida en la conformación de comités comunitarios de riesgos, capacitación del personal que en ellos participan, para la elaboración de Planes Locales de Manejo de Riesgos que integran mapas de peligros, análisis de riesgos, blindaje de proyectos y acciones de desarrollo y otros instrumentos adecuados. Además, estos planes fomentan la vinculación permanente entre la población local, las UMAC y, de forma creciente, las autoridades municipales de Protección Civil. (PNUD, 2009).

#### **4.4.- Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Costero del Estado de Yucatán (POETCY).**

Mediante el Decreto número 801, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el 31 de julio del año 2007, se formuló y expidió el POETCY.

El POETCY es una estrategia que ha sido formulado por un amplio sector del Estado de Yucatán, han participado tanto la academia como los gobiernos municipal y estatal, empresarios, organismos internacionales, así como OC's.

Este PMR se fundamentó en principios generales que han sido propuestos para conducir el manejo de las zonas costeras del mundo. Sugerencias establecidas por el Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP), la Unión Internacional para la Conservación (IUCN), la Convención sobre Diversidad Biológica (CBD), la Agenda 21, la Organización por la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), entre otros documentos y leyes internacionales, así como la larga experiencia de trabajo en la costa de los diversos participantes en la elaboración del POETCY. (POETCY, 2007: 14)

Los objetivos del POETCY son: 1) llevar a cabo la regionalización ecológica del territorio costero del Estado de Yucatán, identificando áreas de atención prioritaria y áreas de aptitud sectorial, conforme a las disposiciones contenidas en el Reglamento de la LGEEPA en la materia

y tomando en consideración los criterios que se establecen en el artículo 20 de la misma; y 2) establecer los lineamientos y estrategias ecológicas necesarias para:

- Promover la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales;
- Promover el establecimiento de medidas de mitigación tendientes a atenuar o compensar los impactos ambientales adversos que pudieran causar las acciones, programas y proyectos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal;
- Orientar la ubicación de las actividades productivas y los asentamientos humanos, en concordancia con otras leyes y normas y programas vigentes en la materia;
- Fomentar el mantenimiento de los bienes y servicios ambientales;
- Fortalecer los Sistemas Nacional y Estatal de Áreas Naturales Protegidas, la protección de los hábitats críticos para la conservación de la vida silvestre, las áreas de refugio para proteger especies acuáticas y otros instrumentos de conservación de los ecosistemas y la biodiversidad;
- Resolver los conflictos ambientales y promover el desarrollo sustentable;
- Promover la incorporación de la variable ambiental en los programas, proyectos y acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal en términos de lo dispuesto en la Ley de Planeación y otros ordenamientos aplicables. (Ídem: 32-33)

#### **4.5.- Los actores y el Intercambio político.**

El POETCY, tiene un enfoque donde se privilegia lo público sobre lo privado. Para nadie es extraño que el potencial turístico de la zona costera del estado de Yucatán sea objeto de intereses particulares, que puedan poner en riesgo la riqueza medioambiental de manera irreversible. El fuerte contenido académico-científico del POETCY no gustó a muchos empresarios locales que veían en el Ordenamiento Ecológico y Territorial una amenaza para sus fines particulares.

Tal es el caso de El Colegio Yucateco de Arquitectos AC;<sup>203</sup> Mitza;<sup>204</sup> Mexican Estates (Sanyta Clara Beach), Promotora Ecoturística Santa Clara. S.A. de C.V., Yucatán Investments and Properties S.A. de C.V., Puentes y Dragados de México S.A. de C.V., Marinas de México S.A. de C.V., Resort Tours, CFM Propiedades S. De R. L De C.V.<sup>205</sup>; y las Cámaras Empresariales estatales como: CANACINTRA Yucatán, CANACO SERVITUR Mérida, CANIRAC, COPARMEX Mérida y CMIC<sup>206</sup>.

En términos generales su petición era la abrogación del mencionado decreto 801, argumentando la reconsideración de las Unidades de Gestión Ambiental (UGA's) que son las delimitaciones geográficas para la preservación, conservación, aprovechamiento, recinto portuario y urbano. Es, decir, el POETCY mediante las UGA's quitaba espacios físicos a empresarios locales.

Por su parte, la comunidad científica responsable de elaborar el POETCY, desplegó una Carta Abierta en el Diario *Por Esto!* de circulación estatal con fecha 05 de Junio de 2008, manifestando su preocupación por la solicitud de abrogación del decreto 801.<sup>207</sup>

Al ser un municipio eminentemente pesquero, las principales organizaciones sociales de San Felipe son las relacionadas con esta actividad productiva. Existen varias cooperativas pesqueras, dentro de las que destacan las denominadas: "Pescadores Unidos de San Felipe" y "Pescadores Legítimos de San Felipe. Estas organizaciones sociales son las más fuertes, pues concentran la mayoría de los pescadores del municipio y poseen la concesión exclusiva para la pesca de langosta (producto más rentable) y del pepino de mar (aunque esta especie no se pesca actualmente debido al impacto que tiene sobre la población de langosta). Originalmente estas dos

---

<sup>203</sup> Propuesta y Conclusiones los Programa (sic) de Ordenamiento Ecológico del Territorio Costero de Yucatán. Colegio Yucateco de Arquitectos de Yucatán 2008.

<sup>204</sup> De acuerdo al documento con fecha del día 12 de septiembre de 2008, dirigido al titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de Yucatán (SEDUMA) el Dr Eduardo Batllori Sampedro (también académico con licencia del CINVESTAV y Secretario Técnico del Comité de Seguimiento del POETCY), con sello de recibido el día 18 de septiembre de 2008. (Copia de documento otorgado por un entrevistado).

<sup>205</sup> De acuerdo al documento con fecha 5 de noviembre de 2007, dirigido al titular de la SEDUMA y con sello de recibido el día 05 de noviembre de 2007. (Copia de documento otorgado por un entrevistado).

<sup>206</sup> De acuerdo al documento con fecha 11 de abril de 2008, dirigido al titular de la SEDUMA, con sello de recibido el día 14 de abril de 2008. (Copia de documento otorgado por un entrevistado).

<sup>207</sup> Disponible en: <http://www.mexicodesdeyucatan.mx/agenda5.htm>

cooperativas conformaban una sola federación de pescadores, la cual se creó hace 38 años y recibió las concesiones mencionadas. No obstante, hace diez años, hubo problemas por la administración de los recursos y se suscitó una lucha interna por la dirección de la cooperativa, lo anterior provocó que una parte de los socios decidieran salir y crear la asociación que denominaron los “Legítimos”. (Soares *et al*, s/f: 29).

Desde el 2001 existe una cooperativa de mujeres pescadoras denominada “Mujeres trabajadoras del mar”, la cual se enfoca a la pesca del cangrejo maxquil (*Libinia dubia*), que sirve como carnada para la captura de pulpo. El valor del maxquil representa alrededor de la mitad de los recursos obtenidos con el pulpo, de tal suerte que el trabajo femenino contribuye de manera significativa al apoyo de la economía familiar. En la cooperativa femenina trabajan aproximadamente 14 mujeres, en coordinación con las cooperativas de pescadores. La labor de las mujeres organizadas ha obtenido un gran reconocimiento social y la presidenta municipal electa en las elecciones de 2010 era, a su vez, presidenta de la cooperativa “Mujeres trabajadoras del mar”. (Ídem: 30)

No obstante, lejos de volverse una ventaja el hecho de que la presidenta de la cooperativa fuera también la presidenta municipal, en las entrevistas a las mujeres pescadoras, se muestra otro panorama. Pues como se ha venido señalando, el municipio de San Felipe está fuertemente dividido por los partidos políticos y eso influye al interior de la cooperativa de mujeres. Esto se vuelve relevante porque la Cooperativa apoya a algunos proyectos financiados en el municipio. Quien se encarga de gestionar los proyectos es líder de las asociaciones de lancheros y turisteros del municipio. En entrevista con esta persona, mencionó que cuando tiene proyectos, busca la opinión de la presidenta municipal para incluir a algunas mujeres, pues “las entidades que le financian exigen la participación femenina”. Sin embargo, dicho por el gestor de los proyectos, “no puede incluirlas a todas”, es aquí donde la presidenta municipal (dicho por las mujeres pescadoras en entrevista grupal) “elige a algunas excluyendo a otras” con criterios partidistas, esto es, excluye a las priistas e incluye a las panistas.

Es preciso señalar que el gremio pesquero enfrenta un claro declive, producto del incremento en la flota pesquera así como intensificación de la pesca, determinando así la especialización laboral que va en función del mercado.

El declive en la pesca, ha determinado que las mujeres pesqueras tengan desventajas competitivas frente a sus contrapartes masculinas. Como ya se mencionó, cuando no hay pesca de langosta (la cual es cada vez menor) la pesca del pulpo es lo que lo sustituye. Sin embargo para pescarlo se necesita del cangrejo *maxqui* el cual es actividad de las mujeres, ¿cómo es posible que mientras ellas capturen la carnada, sea el hombre quien se beneficie con la captura del pulpo? Obviamente las mujeres en San Felipe han ido ganando terreno, pero no han podido negociar con sus contrapartes un pago más justo por la carnada que capturan.

En algún momento las mujeres intentaron “presionar” a los hombres vendiendo la carnada a pescadores externos. Pero lejos de servirles como forma de presión, terminó por lastimar su imagen al considerarlas poco solidarias y desleales con la pesca local. Estigma que hasta la fecha los pescadores no dudan en recriminar.

Las mujeres pescadoras son vulnerables a los efectos de las marejadas, simplemente porque la pesca es durante la madrugada y la captura del maxquil no permite que la pesca sea relajada ya que deben permanecer despiertas durante todo el tiempo de captura, de ahí la amenaza por las intensas precipitaciones y el aumento de huracanes. La apropiada planificación de la captura del maxquil y la zonificación de la captura o bien su reproducción, deben ayudar a reducir los riesgos y las mujeres podrían tener mejores capacidades para esta actividad. (Munguía, 2010: 105).

Las mujeres han generado procesos de adaptación al ganarse la vida al tiempo que protegen los recursos naturales de San Felipe. Es necesario que se tomen en cuenta los roles productivos y las responsabilidades de las mujeres dentro de San Felipe. Otra de las actividades relevantes de las mujeres es el manejo de los residuos en el municipio. Se conformó una brigada de recolecta y separación de residuos para activar el centro de acopio municipal. Las mujeres trabajan bajo el esquema de empleo temporal sin seguridad social; la actividad de limpieza de calles las realizan de madrugada para colocar los residuos en su destino final y poder hacer la

recolecta casa por casa. Pese a que hubo un programa de separación de basura en el municipio aún no se ha logrado la apropiación de la población en esta nueva cultura ambiental.<sup>208</sup>

Regresando al tema de los organismos civiles en San Felipe, además de las cooperativas vinculadas con la pesca existen asociaciones de lancheros, ganaderos, ejidatarios y bomberos. La Asociación de Lancheros fue creada como alternativa económica debido a la reducción de la productividad pesquera y aprovechando la oportunidad de la demanda turística, ya que el municipio se encuentra ubicado en la Reserva de la Biosfera Ría Lagartos. La asociación ofrece servicios turísticos, con recorridos a diversas partes de la Reserva, para observación de aves, pesca deportiva y actividades acuáticas. Dichas actividades son complementarias a la pesca y son realizadas principalmente en temporadas bajas de la actividad pesquera.

Cabe destacar el trabajo del Colectivo Sinergia, que implementó el proyecto “Vulnerabilidad Social: una propuesta de construcción de capacidades con enfoque de género en los gobiernos municipales de la costa de Yucatán” financiado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) a través del Instituto para la Equidad de Género en Yucatán y puesto en marcha por el Colectivo Sinergia, EDUCE y la Facultad de Ciencias Antropológicas de la Universidad Autónoma de Yucatán FCA-UADY. Dicho proyecto tuvo como objetivo sentar las bases para que gobiernos municipales de San Felipe y Celestún, definan acciones, políticas y reglamentos con enfoque de género para enfrentar la variabilidad climática y reducir las condiciones de vulnerabilidad de género frente al riesgo y cambio climático.

Para ello, se realizó una primera investigación con la colaboración del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), el Colectivo Sinergia y la FCA-UADY, donde se analizaron las diversas condiciones de vulnerabilidad territorial, social, de género, económica y ambiental de las mujeres y hombres integrantes de comunidades de la costa yucateca, para detectar las realidades concretas a las que se enfrentan los grupos sociales en la costa; información que sirvió de base para dar a las autoridades municipales.

---

<sup>208</sup> Ídem, pág 106.

## **Conclusiones del intercambio político en los dos estudios de caso:**

Las variables constitutivas del intercambio político en los estudios de caso fueron: 1) Capacidades decisorias (habilidades técnico-políticas para la articulación entre fases de las políticas con los niveles participativos); 2) Materia de intercambio (existencia y posesión de un bien a intercambiar); 3) Estructura organizacional para la institucionalización del intercambio político; 4) Estrategias (herramientas y mecanismos) de las Oc's y; 5) Redefinición del proyecto político (autonomía e identidad organizacional y, apropiación colectiva del proyecto).

### **1.- Capacidades decisorias:**

En el caso del PDHDF, los actores civiles y gubernamentales tienen suficientes habilidades técnico políticas en la articulación entre fases de la política pública con los niveles participativos. Destacan las habilidades principalmente de la SSG, oc's y academia desde el diagnóstico hasta su actual implementación. No obstante la SSG sigue teniendo un poder de decisión central que configura de manera sustancial pero no total el programa. Pese a que la mayoría de actores tienen experiencia en temas de derechos humanos, destaca el trabajo de las oc's, quienes son actores sobresalientes en el manejo de derechos específicos. Esto no ha sido suficiente para que la implementación del PDHDF quede exenta de problemas operativos, sobre todo por el menor nivel de conocimiento de las entidades gubernamentales para la implementación de las líneas de acción.

En cuanto a la construcción de capacidades en San Felipe Yucatán, la presencia del PMR PNUD y POETCY conjuntamente con organizaciones civiles estatales, han venido potencializado las capacidades del actor gubernamental y social. Sin embargo, el seguimiento y monitoreo se ve limitado principalmente por la rotación de la autoridad municipal y los conflictos partidistas en la localidad. Paradójicamente, San Felipe tiene un titular de Protección Civil que ha estado consecutivamente en los últimos tres periodos de gobierno municipal, lo que sin duda ha favorecido a aumentar y darle seguimiento a las metas de los programas frente a la vulnerabilidad social propiciadas por el cambio climático. En cuanto a las mujeres pescadoras, provienen de un proceso complicado que no ha procurado que sus habilidades de negociación aumenten, si bien han venido ganando terreno, su consolidación está pendiente.

## **2.- Materia de intercambio político.**

Dentro del PDHDF la existencia de un bien a intercambiar se centra principalmente en cuanto a alianzas, consenso democrático, gasto, legislación, pero sobre todo en los criterios de orientación de la política social. Es claro que todo el programa ha sido una alianza no solo de los actores gubernamentales con las oc's, sino de un grupo multidisciplinarios. El programa ha logrado una capacitación continua aunque insuficiente al interior de las entidades del GDF para la ejecución de las líneas de acción. Existe un cabildeo constante con el legislativo principalmente potencializado por la pertenencia con el gobierno en cuanto al partido político en el poder. Este proceso ha fortalecido la idea de traspasar de una política asistencial a una basada en la garantía de derechos. No obstante las inercias asistenciales en muchos de las entidades del GDF, sigue siendo un obstáculo que enfrenta el consenso democrático del programa.

En San Felipe Yucatán, el bien a intercambiar subyace de la vulnerabilidad social frente a los fenómenos climáticos, lo que ha propiciado cierto consenso, todavía sin asentarse. Los problemas derivados de las claras diferencias entre partidarios políticos ha quebrado el capital social que existía antes del año 2000. El PMR PNUD y el POETCY, han conseguido fortalecer ese capital aunque sin recuperar el que se tenía. La lealtad política de los ciudadanos tiene actualmente mayor arraigo que el consenso democrático que promueven las oc's y los programas. Las mujeres pescadoras tienen actualmente déficits en cuanto a su intercambio en materia de mejoras en su ingreso, pues a pesar de ir ganando terreno en cuanto a sus derechos, no consiguen todavía independizarse de los procesos productivos que las lleven a una mejora en su nivel de bienestar. Dependen en gran medida de la captura del cangrejo que es la carnada para que los varones pesquen pulpo, sin embargo son los hombres quienes fijan el intercambio, dejando en un *impasse* a las mujeres. Como ya se había descrito, el hecho de que la actual presidenta municipal sea parte de la Cooperativa de Mujeres Pescadoras, esto no se ha traducido en mejores oportunidades para ellas por diferencias partidistas al interior de la cooperativa.

## **3.- Institucionalización del intercambio político en la estructura organizacional.**

El PDHDF tiene una estructura horizontal que desde el DDHDF ha tenido participación plural de sus integrantes. Es en la implementación del programa donde se ha recurrido a las jerarquías propias de cada entidad ejecutante de las líneas de acción. Dicho de otro modo, el programa se implementa desde las entidades ya existentes dependiendo de las líneas de acción

correspondientes (Delegaciones, SSG, Tribunal oc's, academia, etc). No obstante, el funcionamiento depende en gran medida del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación que tiene una estructura con jerarquías definidas pero con un flujo del intercambio horizontal. Cabe destacar que la fuerte capacidad de decisión que tiene la SSG, muchas veces es más armónica con la eficiencia de resultados que con el consenso. Con ello no se quiere decir que el SSG sea un ente vertical, sino que su papel como gobierno, aumenta su liderazgo al momento de las decisiones. Otro aspecto importante son los liderazgos desde el inicio del programa, que han sido virtuosos y han facilitado las formas de gestión del flujo del bien a intercambiar.

El PMR PNUD y el POETCY tienen estructuras organizativas que permiten tener una sinergia con los actores civiles estatales involucrados, sin embargo hay limitantes en cuanto a su penetración con las organizaciones locales gremiales. En gran medida se debe al poco personal operativo de los programas en el municipio y a que las organizaciones locales, han centrado su atención en la mejora de su nivel de ingreso por encima de las prácticas solidarias que se han reducido. Es la vulnerabilidad social frente al cambio climático lo que detona una lenta pero considerable institucionalización para fortalecer la construcción de capacidades de los habitantes de San Felipe. Junto con los programas, organizaciones como Investigación y Educación Popular Autogestiva A.C. (IEPAAC), Educación, Cultura y Ecología, A. C. (EDUCE), Acción Popular de Integración Social A. C (APIS) y Colectivo Sinergia, han formado parte del PMR, trabajando el tema de riesgo climático y género.

#### **4.- Mecanismos estratégicos para el intercambio político.**

En cuanto a la gestación, formulación, implementación y evaluación de los derechos humanos en el DF, el propio PDHDF, al igual que el DDHDF, el MSyE y la Ley del PDHDF, son instrumentos de una estrategia que busca asentar la idea de derechos tanto en el quehacer gubernamental como en el civil y social. Ello ha permitido la construcción de consensos fortaleciendo los espacios de interlocución. Sin embargo, el MSyE, tiene el enorme reto de dar seguimiento a la ejecución de 2412 líneas de acción coordinando los Espacios de Participación, el Equipo Técnico Operativo, y el Comité de Seguimiento y Evaluación. Por otro lado, tanto la Ley del programa como los presupuestos con enfoque de derechos facilitan las estrategias para la implementación, sin embargo, no todo el presupuesto es suficiente y el hecho de tener una

asignación presupuestal no impide que haya problemas en la coordinación al interior del MSyE, pues aunque se tengan ya establecidas las líneas de acción desde el DDHDF, la concepción actual sobre estos por parte de las entidades implementadoras, puede no asegurar su debida consecución. Faltará ver como surgen estrategias innovadoras para llevar a cabo el PDHDF dentro del MSyE.

La principal estrategia en San Felipe Yucatán, es precisamente fortalecer las capacidades frente a la vulnerabilidad del cambio climático a cargo del PMR PNUD, labor que está a cargo de dos promotores locales que nos solo trabajan el programa en San Felipe sino en la región. Pese a que los programas involucrados han trabajado el tema conjuntamente con oc's, no es visible una consolidación de la estrategia, en gran medida por el poco personal permanente de los programas y que las oc's en materia de vulnerabilidad social tienen su sede en la capital del estado, lo que ocasiona una distancia física con los impulsores de la estrategia. Si bien, estudios sobre la vulnerabilidad social en el municipio (Soares, Munguía, Gavaldón, Fraga, etc.) coinciden en que antes del año 2000 existía un fuerte capital social, las pugnas partidistas en el municipio no permiten potencializar la construcción de consensos, pese al progresivo número de asambleas y reuniones que son convocadas en torno al tema del riesgo medioambiental. Mientras que los factores de contención de acuerdos en cuanto a organizaciones civiles de defensa de derechos (APIS, Sinergia, etc.) son más formales, las organizaciones locales (turisteros, pescadores, lancharos) tienen una tendencia a lo discrecional.

##### **5.- La redefinición del proyecto político.**

La redefinición del proyecto político es la síntesis de las cuatro variables anteriores. Dicho de otro modo, la redefinición del proyecto político implica una nueva identidad colectiva, ya no solo organizacional o gubernamental sino una identidad conjunta al tiempo que se fortalece la autonomía de cada actor involucrado, con ello se quiere decir que los actores no quedan diluidos unos en otros, sino que desde el intercambio político subyace un sentido colectivo pero a la vez autónomo.

Por su propia naturaleza y por la forma en que se constituyó el PDHDF, el caso del DF está más cerca de considerarse como un proceso donde se da la redefinición del proyecto. En este

estudio de caso, se pudo observar que la autonomía organizacional se fortaleció, pues los espacios comunes en los que coincidían la pluralidad de actores, permitió una mayor especialización y concentración en áreas afines al mismo tiempo en que se vinculaban con actores distintos. Hubo una capacitación retroactiva en cuanto al conocimiento de los derechos humanos específicos, tanto del gobierno hacia las oc's y viceversa. Los espacios de coparticipación fueron efectivos al menos en la etapa del DDHDF y del PDHDF y se han dificultado recientemente en la implementación del programa, sobre todo por la complejidad de la ejecución de las líneas de acción. A lo largo del proceso del programa, se detectan micromutaciones internas positivas, sobre todo en el agente gubernamental (entidades del GDF), que ha venido adoptando progresivamente la idea de derechos sobre lo asistencial, como ya se mencionó, las inercias administrativas son resistentes. En el mismo tenor las oc's han micromutado fortaleciendo la idea de incidencia en políticas públicas, pues han fortalecido la noción de sus propios límites y recursos, es decir, los límites de su poder. Se ha asentado la idea de la participación plural empujando una democratización recíproca. Si bien los espacios de interlocución han sensibilizado a los actores en cuanto a demandas concomitantes, falta todavía desarrollar habilidades técnico políticas para que la estrategia pueda virar en un momento determinado dando respuesta a nuevos consensos. Esto es, falta ver como el flujo de intercambio se re institucionaliza para dar respuesta a nuevas exigencias, así como correcciones de diseño.

En el caso de San Felipe Yucatán, la redefinición del proyecto político es menor en relación al caso del DF. Los programas involucrados, así como el trabajo de las oc's enfrentan un escenario complicado, pues dependen en un primer momento del miedo al riesgo climático que se genere en los habitantes del municipio para que estos participen. La autonomía de las organizaciones civiles es fuerte, incluso se puede hablar de una apropiación colectiva del proyecto, así como el surgimiento de capacitación retroactiva con una democratización recíproca, el problema es que todo ello ha sido en un nivel que no ha logrado asentarse en la población del municipio. Es decir, en cuanto al PMR PNUD, POETCY y oc's ha existido una reciprocidad muy positiva y destacada, incluso han aumentado sus responsabilidades públicas, pero esa experiencia no ha podido insertarse en la ciudadanía. Los factores que encuentra este trabajo a dicho problema son: pocos promotores estables en el municipio, tanto de los programas como de las oc's; gran dependencia de los programas sociales como Empleo Temporal u Oportunidades que

siguen fortaleciendo una idea asistencial en momentos de veda para la población pesquera; control discrecional del sector turístico y de las cooperativas pesqueras; problemas internos en la cooperativa de mujeres pescadoras; una tasa decreciente en la producción pesquera por la sobre explotación; diferencias partidistas muy fuertes; gobiernos municipales sin liderazgo (a excepción del área de Protección Civil); entre otros. Si bien la construcción de capacidades frente a la vulnerabilidad social derivada del riesgo climático es virtuosa, no ha permitido que los ciudadanos se redefinan colectivamente en los programas y las oc's. Las condiciones están dadas para la redefinición del proyecto político, sin embargo la ciudadanía tiene fuertes resistencias coyunturales para apropiarse colectivamente del proyecto y sumarse a una identidad colectiva que en San Felipe tiene cada vez más actores involucrados.

### **Bibliografía:**

1. AA. VV. (2007) *Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Costero de Yucatán (POETCY)*. CINVESTAV Unidad Mérida.
2. Adelantado, J. (s/a) *Las Políticas sociales.* s/e. disponible en: [campus.usal.es/~dpublico/areacp/.../6.2.laspoliticassociales.pdf](http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/.../6.2.laspoliticassociales.pdf)
3. Aguilar, L. (2006) *Gobernanza y Gestión Pública* México. FCE.
4. Ávila, J.A. *Desde que el Jefe de Gobierno tomó posesión del cargo como tal, anunció la elaboración del diagnóstico para el Distrito Federal.* Comunicación Social. Noticias de tu ciudad. 30 de mayo 2011. Disponible en: <http://www.noticiasdetuciudad.df.gob.mx/?p=15136>
5. Cacciari, M (1980) *Transformación del Estado y proyecto político.* Cuadernos políticos, núm. 25, México, Ed Era.
6. Canto, M (2004) “La disputa teórica sobre las Organizaciones Civiles. Un asunto político ideológico” en Cadena, J. (Coord) *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, CIICH, México.
7. Castón y Herrera (2003) *Las Políticas sociales en las sociedades complejas.* España, Ariel.
8. Informe de Avances 2010. MSYE PDHHDH.
9. Munguía, T. (2010) *La ausencia de contenido de género en el tema del cambio climático. El caso de San Felipe, Yucatán.* En “Estrategias comunitarias y de

género para la adaptación y mitigación del cambio climático en el marco de la Conferencia de las Partes – COP 16” Indesol. Mujer y Medio Ambiente A.C.

10. Olvera, A (2003) *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina* México. UV, FCE.
11. PDHDF. (2009) Ciudad de México, Ed. Solar. Primera edición.
12. Rabasa y Ancona. (2009) *Transformar la gestión local del riesgo*. PNUD. México.
13. Rusconi, G. (1985) *Problemas actuales de teoría política*, Cuadernos de Teoría Política núm 2, IIS UNAM.
14. Soares y Munguía (s/a) *Percepción de mujeres y hombres sobre su vulnerabilidad frente al cambio climático en la costa de Yucatán*. Documento electrónico, disponible en:.....  
[http://www.atl.org.mx/images/stories/proyectos/hombres\\_mujeres\\_frente\\_a\\_el\\_cambio\\_climatico.pdf](http://www.atl.org.mx/images/stories/proyectos/hombres_mujeres_frente_a_el_cambio_climatico.pdf)
15. Soares, et al. (s/a) *Capitales de la Comunidad, medios de vida y vulnerabilidad social ante huracanes en la costa yucateca. Un acercamiento a través de la experiencia de San Felipe, Yucatán*. Documento electrónico.



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

## **Programa integral urbano social con presupuesto participativo en la ciudad de Puebla**

*César Marcelino León Ochoa*

*Raúl Rodríguez Cruz*

### **RESUMEN**

El Presupuesto Participativo (PP) en el municipio de Puebla es reciente. Su implementación como una política pública ha dependido de la existencia de los Programas Integrales Urbano Sociales (PIUS), que son una herramienta de diagnóstico técnico y social que permite la integración y colaboración de los habitantes de la zona a intervenir, de técnicos de las dependencias gubernamentales involucradas, de docentes e investigadores con experiencia en intervención social, donde el trabajo fundamentalmente se concreta gracias al ímpetu y conocimiento del entorno por parte de los pobladores de los asentamiento habitacionales a atender.

El PP en Puebla tiene componentes de democracia participativa, consultiva y deliberativa, lo que se refleja en las interlocuciones que entablan los ciudadanos entre ellos, así como la que realizan con la autoridad municipal, una vez que se discuten las razones de los proyectos que resolverían un problema existente en la población objetivo.

### **PALABRAS CLAVE**

Presupuesto Participativo, Políticas Públicas, Programas Integrales Urbano Sociales.

### **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

La diversificación de las necesidades e intereses de los ciudadanos, como integrantes de la sociedad, sigue en aumento, lo cual ha llevado a que tanto los gobiernos -en los tres órdenes y sus administraciones- como la propia sociedad busquen nuevas alternativas de solución de sus problemas y necesidades. La creatividad no se detiene y desde los gobiernos, desde la sociedad civil organizada y no organizada, desde la academia, se buscan alternativas novedosas y eficaces para poder enfrentar los retos que se van presentando día con día en el desarrollo de la sociedad.

Respecto a lo anterior no finalizan los debates, los análisis, las sugerencias de elementos, técnicas, tecnologías, metodologías para atender lo que la sociedad va demandando con la intención de mejorar las condiciones de vida y la calidad de la misma.

Para no pocos ciudadanos y funcionarios de gobierno se mantiene la postura de que la responsabilidad y el deber exclusivo de la búsqueda, el encuentro y la instrumentación de las soluciones ha de emanar de los gobiernos mismos, ya que tanto legal como administrativamente son lo que tienen la responsabilidad, el deber y los recursos para actuar en favor de los gobernados, postura que hoy se toma como conservadora, estadocéntrica, unilateral y limitada.

Por otro lado, se encuentra un abanico amplio de opciones que pueden desarrollar los gobiernos por sí solos, los cuales les permiten cumplir sus metas y disponen e instrumentan otras alternativas que se llevan a cabo con el concurso de actores y agentes sociales -como también económicos- para cumplir con el cometido de solución y atención social.

Ya no tan novedosas, tanto en lo teórico como en lo práctico<sup>209</sup>, pero vigentes y más que necesarias están las políticas públicas, éstas que vinieron a ser una alternativa tanto supletoria como complementaria de los tradicionales planes y programas de gobierno. Políticas públicas que en la vida académica como en el ejercicio gubernamental encontraron varios seguidores y varios detractores, lo mismo en la semántica, en su esencia como en sus cometidos. Lo cierto es que hoy existe un consenso generalizado sobre su utilidad, que no las ha librado de un profundo escrutinio en lo que se refiere a su metodología y a la evaluación de sus resultados.

A la par de lo anterior, las políticas públicas cobraron una enorme importancia por dos de sus características sustanciales: la primera, ser una tecnología de gobierno incluyente por un rasgo que los planes y programas de gobierno mostraron como su carencia consistente y permanente, la participación ciudadana; la segunda, por dejar a un lado la visión general de la realidad, como lo

---

<sup>209</sup> Vale la pena destacar que en términos académicos y editoriales el texto pionero sobre las políticas públicas fue el de Harold D. Lasswell denominado *La orientación hacia las políticas*, el cual data de 1951, lo que lleva a la reflexión sobre su importancia en nuestro país y al respecto de las condiciones necesarias para adaptarlas como un instrumento administrativo con un sentido social por parte de los gobiernos. El texto de Lasswell puede ser consultado en El Estudio de las Políticas Públicas del cual es autor Luis F. Aguilar Villanueva, editado por M. A. Porrúa desde 1992.

son los planes y programas gubernamentales, con lo que se ha logrado en varios países atender exitosamente las problemáticas sociales gracias a lo que en la jerga técnica se le denomina la focalización, lo que significa particularizar en los rasgos distintivos de cada comunidad o localidad que, sin perder de vista la información técnica rigurosa y confiable, permite realizar el análisis de las alternativas de solución que más adelante se convertirán en una política pública.

Un factor más que influyó en su éxito, preeminencia y desarrollo fue el considerar la variable política, especialmente el tipo de régimen en el que se desenvuelve un gobierno, teniendo como elemento incuestionable que las políticas públicas logran un mejor desarrollo y por consiguiente, tener éxito, en un régimen de tipo democrático. Lo anterior para políticos y funcionarios ha sido como una pequeña piedra en el zapato, ya que a pesar de que un gobierno se elija por medio de un proceso electoral y se juzgue como democrático, no garantiza que el ejercicio del poder lo sea, o dicho de otro modo, se puede acceder democráticamente al poder pero se puede gobernar de manera autoritaria, lo que de cumplirse contradice y reduce tanto la legitimidad, la potencialidad como la efectividad de la característica -propia de democrática- que es la participación ciudadana.

Si bien la participación ciudadana es en esencia un tema social y político clave, también su ejercicio lo es en los hechos, pero no sólo en su dimensión socio-política sino en la que compete al desempeño administrativo de los gobiernos. Ello es así debido a los valores democráticos que trae implícitos la participación ciudadana, nos referimos al pluralismo, la tolerancia y la inclusión<sup>210</sup>.

Es importante señalar que existe una correlación complementaria con el ámbito administrativo dado que las políticas públicas son en esencia un instrumento técnico-administrativo y no político como se busca manipular con fines, usualmente, electorales.

---

<sup>210</sup> Una explicación más detallada sobre la relación entre participación ciudadana, pluralismo y políticas públicas la puede encontrar en el *Estudio Introductorio* del libro *El Estudio de las Políticas Públicas* de Luis F. Aguilar Villanueva, en la página 33; donde, entre otras cosas, se encuentra una argumentación interesante sobre el hecho de que a mayor pluralismo político y social mayor pluralidad de políticas públicas.

Para su desarrollo, las políticas públicas se abren a todas las expresiones sociales, aunque su inclusión depende de una variedad de consideraciones que impactan en la viabilidad técnica, social y política del instrumento de gobierno, por lo que podemos decir que la naturaleza del problema que aspiran a resolver es el filtro propio de los involucrados para aportar con su capital social a la atención del problema que se vive.

La amplitud de agentes y actores sociales no se limita por decisión del diseñador de políticas, se limita por la voluntad de participar, por los recursos de que disponen o por la confrontación con otras necesidades que llegan a ser prioritarias para los ciudadanos, decidiendo así que su participación en la solución de un determinado problema sea para otro momento.

Con lo anterior, queremos dejar en claro que las posibilidades de inclusión en la participación es una cuestión más objetiva que subjetiva, predominantemente técnica que política, de viabilidad más que clientelar, por lo que los actores sociales o colectivos que se involucren por iniciativa propia o por invitación de una autoridad gubernamental tienen mayor certidumbre sobre lo que pueden aportar y sobre la manera en que colaborarán.

La participación ciudadana, como todos sabemos, puede tomar múltiples caminos, lo que depende de varios factores, como son los intereses, los resultados o utilidades que buscan obtener los participantes, la apertura o cerrazón que encuentren a sus propuestas e iniciativas, la disponibilidad y cantidad de sus recursos, la negociación y complementariedad con agentes económicos y gubernamentales, los incentivos que encuentre, entre otros más, lo cierto es que la bondad democrática deja abierta la posibilidad de que las aportaciones que quieran hacer individuos, grupo u organizaciones dependen sólo de ellos, lo que implica que el alcance que se pueda obtener en cuanto a la calidad y sustentabilidad de los resultados de las políticas públicas trasciende tanto la voluntad como la participación ciudadana, ya que no se trata de un esfuerzo único, sino complementario en un equipo más complejo que los que pueden llegar a integrar solo los especialistas.

Los ciudadanos pueden aportar en cuanto al conocimiento del problema de una manera histórica, donde se especifique el tiempo como la manera en que se gestó y evolucionó el problema, pueden

aportar sugerencias para atenderlo y resolverlo, pueden aportar recursos, los cuales son mucho más que económicos, se trata de talento, conocimiento, creatividad, operatividad, eso que de manera integral denominamos ahora capital social (Aguilar Villanueva, 1992, 33).

Su participación, aunque se perciba como una obviedad, se puede ver reflejada en el análisis y la evaluación de los impactos iniciales, intermedios y finales de la implementación de la política pública. Mencionamos que puede sonar a una obviedad, pero la tentación de la tecnificación absoluta de las políticas -como tecnología de gobierno- puede alejar a los expertos de lo que la sociedad asume como positivo y resolutivo en función de su calidad de vida<sup>211</sup>.

Por otro lado, como indicamos antes, la participación viene a dar un giro de trescientos sesenta grados a las políticas públicas, no sólo por la diferenciación con los planes y programas gubernamentales, sino por el hecho de que con sus aportaciones reduce el alto grado de discrecionalidad que todo gobierno y su estructura administrativa tienen para cumplir con sus cometidos, o por decirlo de otro modo, reduce la unilateralidad con que se toman las decisiones públicas<sup>212</sup>. Que quede claro, mencionamos públicas, porque su amplitud como su trascendencia es mucho mayor que lo que en sí mismas la política y la administración por su lado pretenden. Ello lleva a atender cuidadosamente los cimientos de la sociedad, del Estado, de su gobierno y de la administración pública, teniendo como guía y referente a la sociedad misma como espacio de la soberanía popular.

Es entonces que las políticas pueden contar con una base mínima de contrapeso y observación al desempeño de la autoridad gubernamental al actuar para cumplir con su deber. Lo que viene a reforzarse no sólo por el entramado institucional con que se cuenta, sea por medio de la coerción que ejerce la ley, sea por el ejercicio responsable y transparente de los recursos económico-financieros con que se vaya a fundear la política, sino por el hecho de que el esfuerzo es colectivo

---

<sup>211</sup> Para una revisión acentuada en las diferenciaciones de distintos enfoques para desarrollar políticas públicas, entre los cuales hay un debate entre uno más racional y empírico-analítico contra uno más pluralista pueden revisar un texto clásico de David Garson que se llama “De la Ciencia de Políticas al Análisis de Políticas: Veinticinco años de progreso”, cual se encuentra en El Estudio de las Políticas Públicas.

<sup>212</sup> Aquí vale la pena destacar lo que para mucho es una trivialidad que ha llevado a profundas confusiones, en el Estudio Introductorio de Luis F. Aguilar del libro El Estudio de las Políticas Públicas en las páginas 33 a 35, hace una aseveración y plantea una argumentación tajantes “Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental”, donde justamente explica las características que definen y distinguen a las políticas públicas de los planes y programas de gobierno.

y corresponsable, donde más allá de las culpas por las fallas y desaciertos se trata de un trabajo dependiente de todos los involucrados, lo que evita ver como un patrimonio o como un botín el éxito de la política pública en la sociedad, por una parte de los involucrados, o como un error imputable a uno solo de los actores intervinientes.

Como puede observarse, la participación ciudadana es una condición sustancial de las políticas públicas que expresa tanto su potencialidad como su riqueza, ayudando a ensanchar los canales para su desarrollo como para reconocer de sus aportaciones como capital social y el capital intelectual de los ciudadanos puestos al servicio de sus comunidades, localidades o municipios donde se busque resolver problemas.

Hasta ahora hemos hablado de la primera característica sustancial de las políticas públicas, la participación ciudadana, lo que no excluye a otras que no son abordadas en el presente trabajo por cuestiones metodológicas referidas a los presupuestos participativos.

Ahora nos abocaremos a la segunda característica dominante para este documento y para los presupuestos participativos en sí: nos referimos a la denominada focalización.

Entre las variantes diferenciadoras de las políticas públicas con los planes y programas gubernamentales, señalamos arriba, está el hecho de encontrar en el estudio, el análisis y búsqueda de la solución de problemas el que se atiende de la mejor manera a la población objetivo (*target*), que es la que demanda una solución a la problemática que enfrenta, pero que no siempre recibe la atención y el tratamiento adecuado debido a la manera en que se concibe el problema como la solución misma<sup>213</sup>.

Hemos indicado que ello en buena medida se debe al hecho de que los gobiernos han buscado atender necesidades sin ocuparse de las características distintivas que tiene cada población, lo

---

<sup>213</sup> Una de las fuentes especializadas sobre este tema tan específico es la de Eugene Bardach, “Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas” el cual se encuentra en el tomo 3, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno de la Antología de Políticas Públicas, la cual coordinó y elaboró Luis F. Aguilar Villanueva. El texto tiene un gran valor debido a que explica como al definir un problema y realizar la investigación, así como la delimitación del mismo se llega “suboptimizar” o “sobreoptimizar” tanto la información como el problema, lo que sin duda viene a impactar tanto la focalización como el diseño de la política pública como alternativa de solución.

mismo por contar con características geográficas, económicas, sociales, culturales, política, entre otras más que hacen que el comportamiento de un fenómeno negativo sea distinto en diferentes localidades del país.

Los gobiernos -sea federal, estatales o municipales- y sus estructuras administrativas han echado mano de un instrumento que sigue siendo vigente pero no del todo adecuado para la atención de ciertos casos que afectan a la población: lo han realizado por medio de planes y programas. Si bien para no pocos asalta la duda sobre la existencia de alternativas distintas a las antes señaladas se debe a que sigue siendo más cómodo y sencillo, aparentemente, aplicar esos instrumentos, que vale la pena aclarar que no son negativos ni desvirtuados, sino que simplemente su manera de atender los cometidos es en esencia diferente a las políticas públicas.

Los planes y programas tienen un rasgo esencial que guía su actuar, el atender de manera generalizada e indistinta a la sociedad de la que se trate (Aguilar Villanueva, 1992, 35-36), contando como límite imperativo la suficiencia presupuestal. Sin duda que las restricciones presupuestales han sido, son y serán tema y explicación de las respuestas insatisfactorias de los gobiernos, pero existen otras razones tanto políticas como características propias de los entornos donde se trabaja en la resolución de necesidades y problemáticas que apoyan considerablemente el hecho de que alternativas de solución en marcha dejen vacíos en la calidad con que se vela por los intereses de los ciudadanos, entre las cuales podemos contar la experiencia y destreza técnica de quienes buscan mejorar las condiciones de la población.

Una explicación a lo anterior es el tratamiento analítico con que se estudia a la sociedad como a sus grupos e individuos, particularmente desde la vertiente socio-política, ya que a la sociedad se le considera un ente homogéneo, lo que bien puede ser propio de algunas sociedades en el mundo pero no de todas. Es un hecho que a estas alturas de la historia de la humanidad queda comprobado y claro que existen sociedades con un alto grado de heterogeneidad, lo mismo social, étnica, cultural, religiosa, política, económica y así podemos detallar más, lo que trae a colación -nuevamente- el hecho del pluralismo. Aquí vale la pena distinguir dos tipos del mismo, como lo ha hecho la Ciencia Política Contemporánea, la Sociología y la Antropología por mencionar algunas: se trata de distinguir conceptualmente el pluralismo social del pluralismo

político<sup>214</sup>. Mientras el primero se ocupa de las diferenciaciones y uniformidades que existen en una sociedad basándose en su historia y cultura, el segundo lo hace partiendo de la variedad o uniformidad ideológico-partidistas que se da en la arena electoral frente a los ciudadanos en su modalidad de electores. Es entonces que para un analista de políticas públicas el observar y comprender las condicionantes de tipo social y las que refieren al ejercicio del poder son sustantivas para así diseñar las alternativas completas y viables de solución de los problemas.

Por otro lado, pero manteniéndonos en la vertiente socio-política, tenemos que un abordaje cerrado en cuanto a la comprensión de la sociedad implica dos cosas; la primera es que existe una falta de destreza en una visión integral e interdisciplinaria por parte de los analistas de políticas; la segunda es que existe una actitud política más de tipo autoritario que de tipo democrático. Como recién mencionamos, los analistas de políticas han de comprender que la sociedad cambia de manera constante y permanente y que por ello es que hay que estudiarla de manera rigurosa, pero rebasa y deja de lado la postura política debido a la necesidad profesional, objetiva y científica propias de las políticas públicas. Por lo tanto, es un error grave el asumir que la sociedad es de tal o cual manera sin tener la certeza de cómo es que se encuentra integrada y configurada, lo cual ha de obtenerse por medio de análisis que permitan un conocimiento profundo y no que aspiren a justificar una sensación. De la segunda podemos decir más, ya que la historia política de la mayoría de los países de América Latina experimentó largos y fuertes periodos autoritarios -incluso totalitarios- que no terminan de desaparecer pero que es innegable que han disminuido considerablemente ese tinte, lo que no significa que las tentaciones autocráticas, despóticas y autoritarias tengan ciclos con altibajos en distintas latitudes del continente, lo que no deja de lado esas posibilidades para otras partes del mundo (Aguilar Villanueva, 1992, 16-20).

---

<sup>214</sup> Para una revisión profunda de los conceptos de pluralismo político y pluralismo social se pueden consultar las siguientes fuentes. Se recomienda para el caso del pluralismo político en contextos homogéneos y heterogéneos en términos sociales el libro de Arend Lijphart, *Democracia en las Sociedades Plurales Una investigación Comparativa*, el cual fue publicado en Argentina por el Grupo Editorial Latinoamericano (GEL) en 1989. Del mismo autor se recomienda un clásico ya, *Las Democracias Contemporáneas* publicado en Barcelona bajo el sello de Ariel Ciencia Política, Cuarta edición en 1999.; donde se estudian de manera comparativa diversas instituciones del Estado enmarcando cada institución en las condiciones sociales y políticas propias de los países que son parte del estudio. Otra fuente recomendable es la de Giovanni Sartori, *La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y Extranjeros*, en Madrid, publicada por Taurus en 2011, donde se puede encontrar un profundo marco conceptual y analítico del pluralismo social bajo entornos culturales distintos, ahí Sartori aprovecha para retomar sus argumentos sobre el pluralismo político-partidista que ha desarrollado en su obra clásica, *Partidos y Sistemas de Partidos*, publicado en 1992 en Alianza Editorial.

El comportamiento autoritario no solo se manifiesta en las instituciones políticas, también sale a relucir en el desempeño administrativo, ese que busca atender a las personas en sus intereses y demandas. Ello se refuerza bajo el argumento apenas arriba señalado, de que los gobernantes saben lo que la sociedad desea, lo que necesita y lo que la satisface, sin que se medie mecanismo o proceso de verificación de esa premisa. Sin duda es más sencillo gobernar de manera autoritaria a una sociedad homogénea, lo que en términos de viabilidad técnica para las políticas es un contrasentido, lo que traerá como consecuencia la falla de la política pública, eso sin sumar que existen otras fallas que se pueden presentar en el ciclo de la política.

Nada más autoritario que tratar a una sociedad como si todos sus integrantes fueran iguales, como si todos pensarán, opinaran y sintieran lo mismo, por ende, como si a todos los agraviaran los mismos problemas, al mismo tiempo y en la misma magnitud. Ello sin duda es reflejo de negligencia, de falta de tacto político y de una carencia de capacidad técnica y social para comunicarse con la población y comprenderla en su justa dimensión.

Por lo tanto, la recomendación es analizar el tipo de régimen en el que se va a desarrollar una política pública, cómo funcionan y reaccionan tanto el sistema político nacional como los subnacionales y los municipales, ya que cada uno en sí mismo encierra una dinámica propia. Del lado de los ciudadanos hay que comprender sus conductas sociales y políticas, como evidentemente su cultura política y sus instituciones, lo cual podrá llevar a tener un panorama confiable de cuál es el entorno social y político en el que se pretende resolver el problema, lo que significa que no por ofrecer una solución la gente la acepta sin mostrar su apoyo o rechazo, ya que el cometido no es lo cuestionable, sino el modo en que se va a hacer.

## **LA FOCALIZACIÓN**

Por todo lo anterior es que las políticas públicas vinieron a ofrecer no sólo los diagnósticos para conocer a la sociedad, sino también porque metodológicamente permiten conocer los problemas, las poblaciones y las zonas a atender. A ese proceso es lo que se le denomina focalización.

Se trata de buscar y encontrar el problema, las personas a los que les afecta y el lugar donde se ubican para que ahí, de manera precisa, se les pueda atender. Aún cuando se comparten

características entre todos los miembros de una sociedad hay distintivos propios de ciertos lugares que la hacen diferentes al punto de ser casos prácticamente atípicos.

Focalizar implica dejar de asumir y abordar a la sociedad y sus necesidades de una manera generalizante y homogénea, donde se desdeñe las propiedades de cada entorno donde residen los ciudadanos. La focalización posibilita que de una manera más rigurosa y precisa se resuelvan los problemas, ya que no hay aberración metodológica y procesal en las políticas públicas que agraven un problema intentando resolverlo (Bardach, 1992). De ser así hay una seguridad de que desde el inicio existió una deficiente investigación y por ende, un deficiente diseño de la(s) alternativa(s) para disminuir y/o erradicar el problema.

La focalización indudablemente tiene un referente de tipo cuantitativo, pero no en términos de tamaño territorial sino de la densidad poblacional a la que impacta el problema. Por lo tanto, es mucho más que una extensión de tierra, es el caso de un conjunto de personas que coinciden en poblar una zona territorial, lo que lleva a una determinación más técnica y racional, lo que rebasa con creces los criterios discrecionales que apelan a la unilateralidad y al clientelismo político-electoral.

Lo anterior significa que un problema se puede presentar en diversos lugares de una misma entidad federativa, por poner un ejemplo nacional, pero la manera, el momento y el tiempo en que se atiende variará en cada localidad o colonia de los municipios que integren la entidad. Lo que puede cambiar -evidentemente- es si la autoridad decide optar por una política pública o por un programa para atender a los ciudadanos, pero en cada lugar será distinta la solución de los problemas a menos que las decisiones y las acciones se decidan por el gobierno de la entidad o por el gobierno federal, lo que sin duda vendrá a poner en tela de juicio la propia focalización, ya que un criterio sistemático que utiliza la burocracia es la maximización presupuestal y no el beneficio social por medio del tratamiento particular de los asuntos vía las políticas públicas.

Luego entonces, tanto de manera socio-política como administrativa, la focalización permite la atención de una manera más directa y particular de los problemas para diferentes segmentos de la

sociedad pero con apego a sus características y condiciones que la distinguen y por lo mismo, la manera de brindar y consolidar soluciones son diferentes pero viables.



## XII CONGRESO DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL TERCER SECTOR

## LA GOBERNANZA<sup>215</sup>

En el devenir de la Administración Pública en el campo teórico-conceptual como en el que atañe al desempeño en la práctica, ha habido cambios profundos que no se pueden dejar de lado, uno de ellos es el caso de la aportación de la gobernanza (*governance*). Esta ha venido a revolucionar los esquemas de actuación entre diversos actores y agentes de la sociedad, del mercado y el Estado mismo, los cuales convergen para subsanar las deficiencias en recursos, alcances y potencialidades de cada uno de ellos y de los espacios institucionales en que se desenvuelven. Al existir la convivencia entre esas tres grandes esferas se abre la posibilidad de complementar los esfuerzos y aspirar a resultados más exitosos, pero para que eso suceda existen una serie de precondiciones clave que considerar y poner en marcha. La primera es que no es posible establecer una convivencia positiva entre las esferas o sectores, más allá de su voluntad, si no existe coordinación, la cual viene a ser el elemento de engarce que da lugar al establecimiento de recursos, tiempos, espacios, agendas y potencialidades que cada sector aporte para brindar a la sociedad mayores posibilidades de éxito. Dicha coordinación disminuye el protagonismo patrimonialista con que se desenvuelven varios agentes, ya que su búsqueda es de status como de recursos económico-financieros, lo cual no es sencillo si la cultura organizacional que los ha formado es de tipo altamente vertical y rígido, con decisiones de tipo *Top-Down* (de arriba hacia abajo) y sin actitud de consultar a otros actores que pueden aportar a las acciones y soluciones que el cuerpo social requiere para mejores condiciones. Una condición más es la corresponsabilidad, que como explicamos anteriormente, tiene un sentido de responsabilidad compartida tanto en los logros como en los fracasos, que no por ello busca generar conflictos sino una retroalimentación que permita subsanar la carencias de los demás por medio de la colaboración, sin demeritar el talento, los aportes y los resultados de los involucrados, pero donde el resultado final es producto de un esfuerzo colectivo y no particular por agente o actor. Pero la piedra angular de esquema de la gobernanza viene a ser, nuevamente, la participación ciudadana. Ésta última cobra preponderancia porque lo que se busca es que el Estado cumpla con sus responsabilidades esenciales y cruciales pero que no rebase su ámbito de competencia y perjudique más de lo que ayuda, permitiendo así que las potencialidades que tiene la sociedad las

---

<sup>215</sup> Las aportaciones de autores extranjeros de diversas nacionalidades han sido bastantes y variadas, desde lo conceptual, lo empírico, lo metodológico, pero hay una fuente, entre otras, que es sucinta y profunda -a pesar de la amplitud del tema-, es *Gobernanza y Gestión Pública*, de Luis F. Aguilar Villanueva, publicada en México por el Fondo de Cultura Económica en 2006, de la cual se ha de revisar especialmente, para este tema el capítulo I, en el cual se sustentan todas y cada una de las reflexiones del presente documento en este apartado.

ponga en marcha y pueda ser copartícipe de los bienes, servicios, alternativas y soluciones que han de beneficiar al espacio público y no sólo a sí misma o al gobierno. Por lo tanto, una de las aportaciones de la gobernanza viene a ser la reducción de un campo de acción que tenía en el Estado a su centro y eje para que en torno a él girara la vida de la sociedad y del mercado, siendo entonces la sociedad el centro de atención y el eje transversal que conduce.

La pertinencia de complementar lo que hacen las políticas públicas con la gobernanza se debe a que sus pilares de soporte son complementarios y no excluyentes, sino que se abona a que la oportunidad de desarrollar soluciones supere la actividad estatal y se generen alternativas desde otros frentes, o dicho de manera sencilla, que no sólo sea el Estado y su gobierno quienes se ocupen del bienestar social. Luego entonces, los nuevos esquemas de participación-acción social se pueden desenvolver con mayores elementos que encuentren soportes que sean incentivos a la acción social, donde se pueda ser copartícipe de las decisiones que los impactarán como integrantes de la sociedad civil, especialmente con su gobierno, que como dijimos antes, vaya abandonando la actitud unilateral, centralista y antidemocrática de las decisiones, las cuales pasan a ser más públicas que estrictamente gubernamentales, con un tinte eminentemente social, con lo que reforzará y mantendrá la corresponsabilidad para no recaer en la discrecionalidad y el autoritarismo político y administrativo.

### **EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL**

Un debate nada novedoso pero que se mantiene latente en círculos académicos como en el desempeño de la administración pública es el que se refiere a la complementariedad de la política -como ámbito propio del ejercicio del poder- y la administración pública, el cual ha sido más analizado desde el campo de la administración gubernamental que en el de la Ciencia Política. Por mencionar un ejemplo, podemos referirnos a lo que estudiosos como Michael Barzelay señalan, que el lazo entre administración pública y política es indisoluble, especialmente en el campo que se refiere a la gerencia pública<sup>216</sup>. Como hemos dejado explicado antes, las políticas

---

<sup>216</sup> La idea y la reflexión del autor se encuentra plasmada de manera clara en la nota al pie número 18 del primer capítulo, en tanto que en el cuerpo del texto se plantean una serie de características que hacen diferentes al modelo burocrático (Max Weber) del posburocrático o gerencial, donde se encuentran esas diferenciaciones ya que la racionalidad del modelo burocrático aspiraba a mayor objetividad por medio de la legalidad y la instrumentación técnica, en tanto que el modelo gerencial no deja de lado el aspecto político. Michael Barzelay, *Atravesando la burocracia. Una perspectiva de la administración pública*, México, FCE, 1998.

públicas hacen lo propio al respecto, pero ahí no se agotan los casos de una vinculación y complementariedad entre los grandes ámbitos que ya mencionamos, por el contrario, en la práctica se han ido incrementando.

Tal es el caso del Presupuesto Participativo (PP), el cual desde la década de los noventa ha venido a transformar la concepción y práctica de la participación ciudadana, el ejercicio político, el desempeño gubernamental como los estudios de corte académico, en lo cual abundaremos en las siguientes páginas de este trabajo. Por todos es sabido que el referente obligado es el caso brasileño, especialmente el de Porto Alegre, cuna de esta nueva, apasionante y variante manera de atender los problemas y soluciones en una sociedad, pero que de ahí ha ido adaptándose a distintas realidades, cobrando nuevas formas y variantes con resultados un tanto similares pero otros bastante diferentes.

El PP es un caso donde se puede ver cómo se complementa lo político, lo social y lo administrativo, es decir, estamos hablando de una metodología para la atención de necesidades de la sociedad, pero donde ésta presupone tres condiciones claves: participación directa de la población, mecanismos de democracia directa y recursos públicos disponibles. Podemos profundizar la definición partiendo de la parte política, aquella que refiere a los mecanismos de democracia directa. Luego entonces, se considera que el PP es la metodología de la democracia, la cual puede ser consultiva o deliberativa (Lema, 2005, 1 y 3), ello depende de los márgenes de acción que le otorguen a los ciudadanos para ser parte de las decisiones que tiene que ver con su entorno más inmediato, lo cual como los propios conceptos lo señalan, existe la posibilidad de tomar en consideración las necesidades, opiniones y sugerencias de los pobladores de una localidad, entiéndase, se les consulta sobre lo que consideran necesario para mejorar su entorno y que ello repercuta en su calidad de vida. Es más una muestra de apertura a escuchar las voces de la sociedad por parte de los gobiernos. Mientras que en el segundo caso, si se trata de que el PP sea una metodología de democracia deliberativa, estamos ante un caso donde la comunicación, así como la retroalimentación es entre los funcionarios gubernamentales y los pobladores de un asentamiento para que las necesidades que tengan los lugares o zonas sean atendidas de manera efectiva pero con argumentación social y técnica para ocuparse del caso, lo que trae consigo la posibilidad del debate, y por lo tanto, de una verdadera comunicación entre gobernantes y

governados. El esquema deliberativo permite que se planteen razones y argumentos sobre lo que es necesario para la población objetivo de un determinado lugar, lo que da cabida a que previo a la interlocución de los ciudadanos con la autoridades se realice un trabajo que priorización de temas y asuntos que son de interés para el conjunto de los habitantes de la localidad, con lo que de manera ineludible se tiene que realizar un diálogo, un debate, una jerarquización de los asuntos como una análisis más racional -sin que forzosamente sea técnico por parte de los pobladores- de los impactos que buscan para ellos mismos. Entonces, podemos ver que se abre un espacio para reconfigurar el tejido social, lo cual no es sencillo por las tensiones propias para lograr un acuerdo, pero que se va dirigiendo a rearticular las relaciones sociales con miras a un beneficio colectivo y a la reducción de un mal público de manera zonal. Como comentamos antes, de manera posterior se llegará a la discusión argumentada y con un peso importante de la representatividad de los vecinos -de la zona habitacional de la que se trate- para poder convencer a las autoridades y lograr para el asentamiento poblacional lo que necesitan para resolver el problema o la carencia que enfrenten.

Con lo anterior podemos afirmar que el PP es una política pública (Lema, 2005, 6-7) como la explicamos al inicio del trabajo, donde se conjuntan la variable temática (*issue*) con la variable territorial, que es lo que explicamos en términos de la focalización.

Al poder participar en las decisiones gubernamentales, aún cuando se realice en un nivel microzonal, es un enorme avance la coparticipación en esas decisiones, siendo distintivo que ahora se puede ejercer de manera más frecuente la ciudadanía, ya que se está limitando la unilateralidad y la discrecionalidad absolutas de los gobiernos para que atiendan a la sociedad, pero también se está logrando trabajar de manera directa e influyente en la conformación de una parte de la agenda gubernamental, que comienza a tener más rasgos de una agenda ciudadana instrumentada tanto por ciudadanos como por la administración pública, con lo que el carácter participativo se cumple y fomenta.

En lo referente a la variable política que repercute en la social -la participación ciudadana- abordemos la descentralización, que es un diseño institucional de tipo político más que administrativo como lo son las relaciones intergubernamentales, ya que lo que se delega es

autoridad política para la toma de decisiones. En cuanto al PP, se descentraliza una parte del gasto público que ejercen los gobiernos para que sea relacionado con los temas priorizados por los ciudadanos, o dicho de una manera distinta, se le da poder de decisión a los ciudadanos para que se ocupen de sí mismos, ya que el PP es un modelo metodológico que cuestiona y subsana las fallas de las instituciones representativas por su falta de consideración y efectividad para con las preferencias ciudadanas (Montecinos, 2009, 3), así también se empodera a la sociedad y a la economía local (Lema, 2005, 4) lo que tendrá una repercusión en la manera en que se generan, proveen y asignan los bienes y servicios públicos. A su vez, el impacto será positivo en la calidad de los mismos y en la calidad del servicio que presta el gobierno de que se trate.

Una diferenciación crucial que se ha hecho -tanto en lo teórico como en lo empírico- ha sido el contrastar las características y resultados de los modelos de democracia representativa con los de democracia participativa como lo plantea de manera sólida y clara Egon Montecinos (2009) y que Gonzalo Lema atiende mostrando con evidencias la pertinencia de un modelo participativo pero más deliberativo que estrictamente consultivo como lo hemos plasmado anteriormente.

El argumento de Montecinos parte de que si bien las instituciones de la democracia representativa son necesarias no forzosamente son efectivas y mucho menos incluyentes del sentir social, pero un aspecto que no se aborda de manera rigurosa es lo relativo a la cantidad de poder y recursos de que disponen las instituciones representativas, así como a la inherente sujeción a los intereses políticos de los representantes, por ello que los modelos de democracia participativa sean considerados como más independientes y objetivos pero con menores alcances por la magnitud de sus recursos. Aunado a lo anterior se destaca la característica de la flexibilidad del PP al no tener la enorme cantidad de controles, normas y límites que las instituciones representativas tradicionales tienen, lo que viene a reforzar la idea de que el PP es un excelente ejemplo de política pública, ya que ellas han de ser flexibles para adecuarse a los cambios que sufre la población objetivo como el problema mismo, ya que de darle un tratamiento rígido la implementación de la alternativa, dígase la política pública, corre el riesgo de quebrar, de fracasar.

Para el mismo Montecinos, parte del debate en que se encuentra el PP está ubicado en las posibilidades de que los mecanismos como las instituciones de la democracia representativa subordinen a las de la democracia participativa, con lo que disentimos, ya que no es una regla que así suceda aunque la tendencia es consistente y fuerte. Por el contrario, como manifiesta Montecinos (2009, 9) existen amplias posibilidades de que se complemente el quehacer y el desempeño de las representativas con las participativas, pero que ha de cuidarse que no se superpongan las primeras a las segundas. A decir verdad, es imposible -incluso incorrecto- pensar que las instituciones y modelos participativos pueden funcionar sin un marco institucional representativo, ya ello implicaría, en el caso del objeto de estudio que aquí se aborda, la resistencia y casi negación de la autoridad local, que para nosotros se trata de la municipal, ya que sin ella sería imposible financiar e instrumentar el PP, tanto por el hecho de que es quien pone a disposición el presupuesto para los proyectos sociales que se vayan a instrumentar como por el hecho de contar con la autoridad política y legal que detenta. Sin embargo, se mantiene latente el riesgo de utilizar los espacios y mecanismos participativos como instrumentos de legitimación gubernamental y no tanto como unos de apertura y acción democráticas que pueden ser altamente efectivos en medio de su focalización. Lo que para Montecinos es casi un acto de conformidad pero también una ventana de oportunidad es el hecho de que el PP funciona a una escala que él denomina como barrial (2009, 10), que en el caso mexicano son colonias, barrios, fraccionamientos y unidades habitacionales, siendo que lo que desea expresar es el caso de lo que para muchos de los escépticos en las políticas públicas es la focalización, la cual califican de extrema, pero que sin embargo, en el marco de un entorno municipal es ideal dada la cercanía con la ciudadanía<sup>217</sup>, así como las posibilidades de factibilidad y éxito.

Es un hecho irrefutable que el PP ha logrado desarrollar un carácter dinámico que va hacia adelante en la escala local -lo que quiere decir que va cobrando mayor institucionalidad- y que por sus propias dimensiones y rasgos se torna casi imposible a una escala nacional. En el mejor de los casos, la aspiración puede ser regional, lo que invita más a pensar y diseñar redes de políticas públicas que un presupuesto participativo en sí.

---

<sup>217</sup> El planteamiento de la anterior aseveración se encuentra plasmada y sustentada en un riguroso estudio conceptual y empírico realizado por Enrique Cabrero, especialmente en sus capítulo I y II. Véase Enrique Cabrero Mendoza, Acción Pública y Desarrollo Local, México, FCE, 2005.

Ahora pasemos a la condición técnica, la de los recursos económicos. No podemos olvidar que el presupuesto es un instrumento cuantitativo que proyecta la gestión en términos de fondeo y operatividad económica, por lo tanto no importa que se trate del PP, si se sigue la ruta de la proyección a futuro para lograr los cometidos. Una variable más que tiene el PP es la finalidad redistributiva, lo que quiere decir que se busca que los recursos económico-financieros de que disponen los gobiernos se canalicen a personas y zonas que han padecido de desatención o asimetrías por un tratamiento generalizante por medio de otros planes y programas de gobierno, pero que también busca cumplir con el principio de equidad para que las posibilidades de desarrollo cuenten con mayor factibilidad, evitando también que se mantengan las condiciones donde otros sectores poblacionales subordinan y desplazan a otros del desarrollo social. Por lo cual no se deja de realizar una clasificación de los recursos a ejercer como de programar los costos y tiempos que considerar para apoyar la implementación. Entonces, como dejamos indicado es menester el poder subsanar las inequidades y no agravarlas, es generar las condiciones para que quienes han sido parcial o totalmente marginados del desarrollo y sus beneficios puedan alcanzarlo y subirse a él para recorrer la senda del progreso social, económico, administrativo e incluso político.

El tema presupuestal en sí no está exento de críticas, ya que en el caso del PP son considerables las limitantes que tiene para ampliar los montos presupuestales en los proyectos sociales que sean consultados o deliberados entre habitantes de los centros poblacionales y las autoridades gubernamentales. Ello quiere decir que no es posible que influyan de manera preponderante en el monto, los tiempos de ejecución y la escala en la que impactarán. Además, los ciudadanos no están facultados para recaudar recursos económicos ni para aprobar el presupuesto y la programación de mayor escala, lo que es propio de la autoridad -en este caso municipal-. Como sabemos, en el caso mexicano es propio de la instancia administrativa la recaudación y la programación, mientras que al órgano de gobierno, el Cabildo, le corresponde la aprobación. Luego entonces, podemos decir que el PP es el encuentro entre dos mundos: el del manejo decisorio para asignar los proyectos por su sentido y utilidad social por medio de la metodología de la política pública con sustantivo enfoque participativo.

## **LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PUEBLA, MÉXICO**

El municipio de Puebla cuenta con una joven pero interesante experiencia en lo que al PP se refiere. Todo se remonta a la administración municipal en el periodo 2008-2011, especialmente en el último año de gestión, cuando se decide instrumentar el PP el cual estuvo a cargo de la hoy extinta Coordinación General de Políticas Públicas e Innovación Gubernamental (CGPPIG). Para que su instrumentación tuviera un marco institucional la Comisión de Patrimonio y Hacienda Municipal junto con personal de la CGPPIG se dan a la tarea de desarrollar el Reglamento de Presupuesto Participativo para el Ayuntamiento del Municipio de Puebla; dicho reglamentación es aprobada en sesión de Cabildo del día 14 de octubre de 2009 y que es publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 30 de octubre de 2009. El PP comenzó como un proyecto piloto que se aplicó en tres zonas del municipio y con pocos recursos. Posteriormente sobrevino la alternancia en el gobierno municipal y comenzó la administración 2011-2014 encabezada por el Presidente Municipal, Eduardo Rivera Pérez, quien desde la campaña política había ofrecido mayor participación ciudadana y más transparencia en su gobierno. Existiendo aún la CGPPIG y al realizar cada dependencia y entidad de la administración pública municipal una evaluación de los planes, programas y proyectos con que contaban para materializar las modificaciones a la estructura administrativa municipal, la citada coordinación decide trasladar el incipiente PP a la Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana (SEDESOPC), tanto por el sentido social que en esencia tiene tanto la dependencia como la política pública en cuestión, así como por un motivo de rediseño institucional y organizacional que sufriría la administración al desaparecer la CGPPIG y crear un organismo público descentralizado que vendría a ser el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) con un sentido diferente, amplio e integral para replantear la planeación municipal. Desde ese momento la SEDESOPC se hace cargo del PP a través de la Dirección de Política Social y Economía Social, con lo que comienza un estudio más riguroso sobre cómo generar un mayor alcance y una viabilidad sustantiva a la política pública que aquí se trata. Entre las tareas que se comenzaron a realizar fue el estudio técnico de lo que era y había logrado el PP hasta ese momento, para así realizar los ajustes necesarios para su revitalización; pero ello no fue lo único, ya que el marco reglamentario habría de ajustarse, por lo que se canaliza a la nueva comisión de Participación Ciudadana del Cabildo la revisión, análisis y modificación del reglamento del PP.

La Comisión de Participación Ciudadana toma dos grandes decisiones en cuanto a la reglamentación: rediseñar los órganos de decisión del PP para hacerlos más ejecutivos y eficientes e introducir mecanismos de control y transparencia como son los mecanismo de contraloría social a cargo de ciudadanos -evidentemente- de las zonas a intervenir. La Comisión de Participación Ciudadana aprueba el dictamen con las modificaciones al reglamento del que se refiere el día 9 de agosto de 2011, el cual es aprobado en sesión de Cabildo el día 11 de agosto del mismo año y siendo publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 28 de septiembre de 2011, entrando en vigor el dictamen al día siguiente de la publicación<sup>218</sup>.

Entre los cambios que se dieron en la estructura de los órganos de decisión, se elimina al Comité Técnico y sólo queda constituido el Consejo Técnico del PP, lo que obedeció al interés por desburocratizar el análisis, la toma de decisiones y eliminar la duplicidad de funciones para agilizar la mejora social por medio del PP. El Consejo Técnico tiene entre sus integrantes a funcionarios de la administración municipal, a los regidores presidentes de las comisiones de Participación Ciudadana, de Patrimonio y Hacienda y al de Desarrollo Social. Además, para contar con una mayor objetividad y transparencia, están integrados tres representantes de universidades del estado de Puebla con conocimiento del tema y los Delegados Territoriales de las colonias, barrios, fraccionamientos o unidades habitacionales que participen en el esquema del PP, con lo que queda de manifiesto la integración y participación de los ciudadanos como de instancias intermedias. De esto último vale la pena destacar que los delegados territoriales tienen voz y voto para proponer, analizar, discutir, argumentar y aprobar o rechazar los proyectos que se presenten ante el Consejo Técnico, con lo que queda manifiesto el carácter deliberativo del modelo en el caso poblano.

Del lado de la implementación del PP hemos de confirmar que ésta depende de la SEDESOPC, como de otras dependencias por las facultades inherentes a cada una de ellas y por la competencia que tienen por los proyectos que los ciudadanos elijen como prioritarios para su zona de intervención. Pero la visión de esta nueva administración municipal va más allá del esquema original del PP, al introducir nuevos instrumentos de investigación, análisis y

---

<sup>218</sup> Las Actas de las Sesiones de Cabildo pueden ser consultadas en la siguiente dirección electrónica: [http://www.pueblacapital.gob.mx/wb/pue/pue\\_Cablidos](http://www.pueblacapital.gob.mx/wb/pue/pue_Cablidos).

diagnóstico del municipio y sus zonas, por lo que surgen los Programas Integrales Urbano Sociales (PIUS), que abarcan al propio Presupuesto Participativo en una de sus etapas.

De esta manera, los PIUS constituyen el eje de la política social del municipio de Puebla y tienen como objetivo establecer proyectos de tipo social, urbano y arquitectónico en zonas de atención prioritaria para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Las zonas PIUS son consideradas unidades territoriales como barrios, colonias, conjuntos habitacionales, juntas auxiliares y su entorno inmediato con características comunes, que oscilan entre 5 mil y 15 mil habitantes, en los cuales se trabaja con una planeación micro-urbana participativa para desarrollar proyectos elaborados por la población organizada y el Ayuntamiento, a través del Presupuesto Participativo.

Los PIUS comienzan generando diagnósticos urbano-arquitectónicos por especialistas como arquitectos, ingenieros, urbanistas, economistas, entre otros; y diagnósticos sociales que permiten tener acercamiento con la ciudadanía y un reconocimiento real sobre sus demandas, generando un fundamento técnico y social sobre las zonas de atención prioritaria; es de destacar -aunque parezca una obviedad- que los diagnósticos urbanos y los sociales se realizan por medio de un trabajo en campo riguroso soportados por una metodología sólida, lo que permite una interlocución estrecha, frecuente y nutrida entre los investigadores y analistas con los habitantes de la zona susceptible a intervenir, si bien en esta fase se puede considerar, como vimos en la parte teórica, que el PP desarrolla rasgos consultivos de ahí se partirá para cimentar la parte deliberativa entre vecinos y luego entre los representantes que son los delegados territoriales.

Los estudios o diagnósticos se desarrollan según la metodología empleada, en apego a los lineamientos que establecen los programas Hábitat y Rescate de Espacios Públicos de la Sedesol Federal, con el propósito de que los proyectos y obras sean susceptibles de ser apoyadas con recursos de dependencias federales, estatales y municipales; pero también para intervenir zonas con sus respectivos asentamientos humanos que presenten condiciones de pobreza y marginación.

El esquema metodológico de los PIUS se compone de las siguientes fases:

- 1.- Selección de zonas por medio de indicadores firmemente sustentados en colonias, barrios, fraccionamientos y unidades habitacionales, lo cual lo realiza la Dirección de Política Social y Economía Social.
- 2.- Diagnóstico de la zona, enfatizando la problemática existente a nivel urbano-arquitectónico.
- 3.- Diagnóstico urbano social que presenta la población.
- 4.- Políticas y estrategias.
- 5.- Proyectos Integrales Sustentables.
- 6.- Presupuestos Participativos constituidos por los proyectos decididos por los vecinos de los asentamientos habitacionales, los que son elegidos por medio de una votación en Asamblea Territorial.
- 7.- Sesión de análisis, discusión y, en su caso, aprobación de los proyectos.
- 8.- Conformación de los expedientes técnicos de cada proyecto, realizados por la dependencia municipal competente por sus temas de especialidad.
- 9.- Programación.
- 10.- Implementación del proyecto.
- 11.- Seguimiento, apropiación de proyectos.

Los alcances de los PIUS son:

- 1.- Mejorar las condiciones de la población a través de acciones encaminadas a la superación de la pobreza urbana y social.
- 2.- Apropiación de acciones urbano-arquitectónicas a través de la participación de la población beneficiada, pero con la colaboración de especialistas que no solo pertenecen a las dependencias, sino con académicos con experiencia en proyectos de intervención, tanto en lo que refiere a diseño como a instrumentación.

En el corto plazo podemos mencionar:

- Elaboración de diagnósticos urbano-arquitectónico-sociales.
- Desarrollar una estrategia urbano-arquitectónica-social.
- Conformación de una cartera de proyectos, la cual depende tanto de las problemáticas detectadas por los ciudadanos en sus zonas de residencia, como de la colaboración de los

expertos de las universidades que apoyan el desarrollo de los PIUS para aportarles experiencia para logara su viabilidad no solo técnica sino social.

- Elaboración de proyectos.

En el mediano plazo se plantea:

- Ejecución de obras.
- Promoción y reconocimiento de la organización social.
- Fortalecimiento del trabajo comunitario.

En el largo plazo

- Que la población se apropie de los proyectos urbano-arquitectónicos.
- Aseguramiento del trabajo autogestivo.
- Organización de la Comunidad.
- Seguimiento.

El contenido de los estudios para conformar los PIUS se compone de lo siguiente:

I.- Antecedentes e Introducción

II.- Diagnóstico-pronóstico de la zona

III.- Estudio a nivel urbano-arquitectónico y social, a través de la promoción de la participación de actores sociales o representantes comunitarios de la zona de estudio, los cuales enfatizan los principales problemas que afectan a la mayoría de la población, dicho estudio comprende lo que a continuación se enlista

Contexto

- a) Antecedentes históricos
- b) Ubicación
- c) Aspectos socioeconómicos
- d) Crecimiento demográfico

Aspectos urbanos

- a) Estructura urbana
- b) Suelo
- c) Infraestructura
- d) Vialidad

- e) Transporte / movilidad
- f) Vivienda
- g) Espacios públicos
- h) Equipamiento urbano
- i) Fisonomía urbana
- j) Aspectos sociales
- k) Aspectos económicos
- l) Cultura
- m) Proyectos existentes en la zona de estudio
- n) Diagnóstico-pronóstico integrado

Mientras que el diagnóstico-pronóstico participativo se compone de las siguientes dos partes

- 1.- Identificación de los líderes sociales o representantes comunitarios de la zona de estudio
- 2.- Identificación de los principales problemas existentes en equipo, con los líderes sociales o representantes comunitarios de la zona de estudio

#### Normatividad

- 1.- Condicionantes de los diferentes niveles de planeación
- 2.- Objetivos generales y específicos
- 3.- Metas (situaciones a alcanzar en un determinado plazo)

#### IV. Políticas y Estrategias

En función del diagnóstico se definen estrategias que junto con los líderes y representantes comunitarios, así como con políticas de intervención, se priorizan en un corto y mediano plazos, considerando factores sociales, económicos, ambientales y presupuesto público.

#### V.- Proyecto Integrales Sustentables

Derivado de la estrategia, se genera el Proyecto Integral, compuesto de diversos proyectos urbano-arquitectónicos y programas comunitarios, que tienen como propósito resolver los principales problemas detectados y mejorar las condiciones de vida de la población de la zona estudiada., todo lo anterior encuentra en la metodología, los recursos y la participación social los elementos suficientes para mantener la energía y el rumbo desde el inicio hasta el final.

#### VI.- Presupuesto Participativo

Es una política pública que forma parte de los Programas Integrales Urbano Sociales (PIUS), en donde una parte del presupuesto total del Ayuntamiento para el desarrollo social es consensuada, priorizada y elaborada en decisión compartida con la ciudadanía. Es una herramienta efectiva para que gobierno y ciudadanos sustenten su trabajo en una relación asociativa y de corresponsabilidad.

Finalmente, junto con los líderes comunitarios, la administración pública municipal define a partir de un análisis de costo-beneficio, el presupuesto público a ejercer, con lo que se determinan cuáles son los proyectos que se llevarán a cabo en el corto plazo, y cuáles los que se podrían llevar a cabo en otras administraciones públicas, quedando previstos en el Banco de Proyectos del IMPLAN.

#### VII.- Sesión de análisis, discusión y aprobación de los proyectos

Es en el seno de una sesión, o varias, del Consejo Técnico del PP que los delegados territoriales llegan a presentar de manera ejecutiva los proyectos que desean sean financiados y materializados por medio del PP, es aquí donde se da la deliberación entre los representantes de los vecinos de los diversos asentamientos poblacionales con los funcionarios e integrantes del Cabildo para argumentar el sentido social, la problemática que se va a atender y resolver y los beneficios que se esperan. Lo anterior se desarrolla teniendo como base los diagnósticos para determinar la viabilidad técnica y financiera de los proyectos, de ser necesario se realiza ajustes bajo la observación y análisis de los delegados, si hay consensos se someten a votación los proyectos.

#### VIII.- Conformación de los expedientes técnicos de los proyectos

Estos expedientes cumplen con un formato especial que permite hacer el vaciado de toda la información, donde se detalla el presupuesto asignado, las cotizaciones, los requerimientos materiales y humanos, el número de beneficiarios, la programación del desarrollo material del proyecto o la obra o ambos, y la fecha de entrega del producto.

#### IX.- Programación

Es la explicación y diagramación del proceso desde la puesta en marcha del proyecto, la obra o ambos hasta su finalización para que los beneficiarios puedan comenzar a utilizarla o aprovechar sus ventajas.

#### X.- Implementación del proyecto

Es la ejecución del proyecto o la obra la cual ha de cumplir con los estándares de calidad para la satisfacción de las necesidades sociales.

#### XI.- Seguimiento y apropiación del proyecto

Se ejerce un monitoreo sobre el impacto del proyecto en la población objetivo por parte de los ciudadanos y de las autoridades, siendo a la par el buscar que se reproduzca el sentido de colaboración y pertenencia por parte de los vecinos y habitantes de la zona, para que por medio de la corresponsabilidad y el cuidado se mantenga tanto la participación como el mantenimiento y cuidado del producto.

### **AVANCES Y RESULTADOS DE LOS PIUS Y EL PP**

En cuanto a los avances y logros de los PIUS podemos señalar que se han comenzado a dar los primeros resultados de los mismos; siendo el pasado 25 de abril de este 2012 que se realizó la presentación de los trabajos universitarios -más de treinta- para la mejora de diversas zonas del municipio<sup>219</sup>. En presencia del alcalde, Eduardo Rivera Pérez y del titular de la SEDESOPC jóvenes estudiantes de carreras como arquitectura, ingeniería civil, estudios ambientales, estudios de la ciudad, ciencia política y administración pública, entre otras junto con académicos de universidades como la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (Upaep), la Universidad Iberoamericana (IBERO Puebla), la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), el Tecnológico de Monterrey Campus Puebla, entre otras y sumando la participación y colaboración de habitantes de las distintas colonias, barrios, fraccionamientos, unidades habitacionales y juntas auxiliares se presentaron los proyectos que buscan ser un PIUS y que aspiran a llevarse a la práctica para atender a los ciudadanos pertenecientes a las zonas estudiadas. El evento fue algo más que un acto protocolario, fue el momento donde desarrolladores de los proyectos, jueces y público pudimos escuchar de primera mano cómo y por qué se concibió el proyecto como un alternativa, cuáles son los elementos que los sustentan y cómo es que impactará a su población objetivo. Fue un espacio de demostración de la participación ciudadana, de la corresponsabilidad, de un trabajo colectivo y altamente creativo como propositivo. Al final se realizó una premiación, pero lo

---

<sup>219</sup> Los Boletines de Prensa del Honorable Ayuntamiento de Puebla pueden consultarse en la siguiente dirección: [http://www.pueblacapital.gob.mx/wb/pue/comunicados\\_de\\_prensa\\_2010](http://www.pueblacapital.gob.mx/wb/pue/comunicados_de_prensa_2010), en esa dirección podrá encontrar noticias sobre las acciones del gobierno municipal poblano, la advertencia es que no encontrará la referencia al evento arriba señalado debido a que por mandato legal en materia electoral no se podía hacer difusión de actividades gubernamentales durante el periodo electoral del presente año 2012, lo que se conoce como la veda electoral.

sustancial es que esos proyectos han quedado registrados ante la SEDESOPC y en el Banco de Proyectos del IMPLAN para generar una base de datos de los mismos y un conocimiento más claro de lo que requiere la ciudad en el corto, mediano y largo plazos.

Volviendo concretamente al PP, vale la pena comentar que se realizó la sesión de instalación del Consejo Técnico el 18 de octubre de 2011, en tanto que para los días 25 y 27 de octubre de 2011 sesionó el Consejo para el análisis de proyectos. Las zonas y colonias que fueron seleccionadas para intervenir por medio de los PIUS y el PP fueron las siguientes<sup>220</sup>:

Colonia Chapultepec	San Bernabé Temoxtitla
San Isidro Castillotla	Guadalupe Tecola
San Andrés Azumiatla	Santa Catarina
San Ramón 3ª y 4ª Sección	Solidaridad
Historiadores	Unidad Habitacional La Guadalupana
Unión Antorchista	Tres Cruces

El monto total aprobado para atender a las zonas señaladas fue de poco más de diecinueve millones de pesos, los cuales se distribuyeron de manera igualitaria entre las zonas a intervenir, por lo que en cada zona los proyectos y obras se ajustaron a una cifra que rebasaba por poco el millón y medio de pesos.

Los expedientes técnicos han sido culminados, en un par de casos sólo se está a la espera de los trámites y observaciones pertinentes con el visto bueno que corresponde por parte de dependencias estatales y federales, particularmente los proyectos y obras que implican intervención en instalaciones educativas y en barrancas o zonas competencia de la Conagua. En tanto que una sola zona está pendiente para autorizar la intervención por un asunto de tipo legal vinculado a la posesión de un predio.

---

<sup>220</sup> La información se puede corroborar en el 1er. Informe de Gobierno Municipal de la actual administración 2011-2014 en la siguiente dirección electrónica: [http://www.pueblacapital.gob.mx/work/sites/pue/resources/LocalContent/7020/2/informe\\_gobierno1.pdf](http://www.pueblacapital.gob.mx/work/sites/pue/resources/LocalContent/7020/2/informe_gobierno1.pdf) especialmente en las página 120 a la 122.

Hasta este momento se está a la espera del aviso de inicio material de los proyectos y las obras para solventar las necesidades de las distintas poblaciones objetivo.

## **CONCLUSIONES**

La experiencia poblana en cuanto al PP es integral, de avanzada y congruente con los postulados prácticos que han sido emblema a escala internacional, lo que no ha dejado de lado la posibilidad de imprimirle su sello distintivo.

La distinción viene marcada por un proceso sólido como es el armado de los PIUS, como herramienta de diagnóstico y por ende, orientadora en medio de las complejidades y claroscuros del camino, lo que brinda solidez para la viabilidad técnica y la satisfacción social.

En los PIUS podemos presenciar un proceso más consultivo pero también deliberativo, donde los marcos institucionales de la representatividad propios del gobierno municipal poblano no se superponen a la democracia participativa, o como ha señalado el alcalde poblano en reiteradas ocasiones: “tanta sociedad como sea posible y sólo el gobierno que sea necesario”. Los PIUS vienen a ser el elemento de investigación que las políticas públicas, como metodología y tecnología de gobierno, requieren para poder definir el problema a resolver y de ahí partir al diseño de las soluciones. Los PIUS contienen la complementariedad de la que se habló al inicio entre el análisis y viabilidad social, legal, técnico, económico y administrativo, en tanto que a la autoridad gubernamental le corresponde tomar el pulso político y de ahí desarrollar la política pública.

Es de reafirmar que tanto el logro de los PIUS como el avance del PP nunca hubieran sido posibles sin el trabajo comprometido de los vecinos de las zonas a intervenir, como tampoco sin un compromiso sólido con la sociedad poblana de parte de los estudiantes, docentes e investigadores de las universidades participantes. Entre sus bondades, como dijimos antes, está la de aportarle un carácter científico y metodológico que permita la viabilidad, pero más allá de eso está la posibilidad de desempeñar un servicio social objetivo que sólo tiene como interés el apoyar en la mejora de las condiciones de vida de otros ciudadanos. Así también es una excelente

oportunidad para que los PIUS se vuelvan un objeto de estudio en las aulas universitarias no solo por su diseño y desarrollo, sino como parte de una política pública a analizar de manera objetiva y multidisciplinaria. Esta es una excelente herramienta para que en las comunidades académicas se haga una difusión mayor de proyectos sociales perfectamente armados, implementados y aportadores de resultados con un alto impacto positivo en la sociedad.

Por otro lado se cumple en el PP, en Puebla capital, el postulado inherente de la descentralización de la conformación de la agenda y de la toma de decisiones -no solo gubernamentales- sino públicas, donde por medio de la participación social y el ejercicio de la ciudadanía se concretan las anteriores. Con la descripción de la génesis del PP queda claro que fue importante iniciarlo pero lo es más el mantenerlo y revitalizarlo para llevarlo a buen puerto, más cuando las condiciones políticas en el orden municipal tiene tan poco tiempo para concretar todo lo que desea y todo lo que la sociedad demanda en un periodo tan breve como son los tres años de gobierno.

Qué mejor ejemplo de gobernanza que, en la conformación de los PIUS puedan converger gobierno municipal, los ciudadanos de las zonas a intervenir, instancias educativas, colectivos, fundaciones y OSC's, para aportar y concretar coordinación, complementariedad, corresponsabilidad que se engarzan con las políticas y la gerencia públicas para atender de manera eficaz y eficiente a los ciudadanos que son la esencia del espacio público.

Sin duda los retos y los problemas no serán menores ni más pequeños, pero en Puebla se están cimentando sólidamente las bases para que la participación ciudadana sea una constante creciente más que una excepción, que brinde alternativas factibles y realizables por el bienestar social de la población, por la estabilidad política y la sustentabilidad económica.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) El Estudio de las Políticas Públicas, México, M. A. Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) "Estudio Introdutorio" en El Estudio de las Políticas Públicas, México, M. A. Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006) Gobernanza y Gestión Pública, México, FCE.

Bardach, Eugene (1993) “Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas” en Luis F. Aguilar Villanueva, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, México, M. A. Porrúa.

Barzelay, Michael (1998) Atravesando la burocracia. Una perspectiva de la administración pública, México, FCE.

Cabrero Mendoza, Enrique (2005) Acción pública y desarrollo local, México, FCE.

Garson, David (1992) “De la Ciencia de Políticas al Análisis de Políticas: Veinticinco años de progreso” en El Estudio de las Políticas Públicas, México, M. A. Porrúa.

Lema, Gerardo (2005) “El presupuesto participativo como definición de políticas públicas”, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

Lijphart, Arend (1989) Democracia en las sociedades plurales. Una investigación comparativa, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

Lijphart, Arend (1999) Las democracias contemporáneas, 4ª. Edición, Barcelona, Ariel Ciencia Política.

Montecinos, Egon (2009) “El presupuesto participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?”, en Revista Reforma y Democracia, CLAD, Venezuela.

Sartori, Giovanni (2001) La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros, Madrid, Taurus.

#### **SITIOS WEB**

[www.pueblacapital.gob.mx](http://www.pueblacapital.gob.mx)

## **Titulares en la administración pública federal sin filiación partidaria.**

### **La sociedad civil como nuevo *pool* del reclutamiento político a partir de la transición a la democracia en México**

*Héctor Villarreal*

#### **Resumen:**

Con la transición a la democracia en el año 2000, se hace evidente que la condición de pertenencia al partido político del presidente o a su equipo de trabajo ha dejado de ser la variable que explique los nombramientos en los puestos de mayor responsabilidad en la administración pública, y es posible identificar en algunas de esas posiciones a individuos que carecen de esas cualidades e inclusive de experiencia en el sector público. La sociedad civil emerge entonces como un nuevo *pool* o universo para el reclutamiento político en la función pública. Según el análisis de 15 casos (individuos) de un total de 25 nombramientos, un común denominador es que el respeto a su identidad ciudadana es clave tanto para asegurar la aceptación de su nombramiento, para que se mantengan en funciones a lo largo de la administración, así como para conservar su credibilidad y aprecio por parte de la sociedad civil.

#### **Palabras clave**

Sociedad civil, función pública, reclutamiento político, gobernabilidad democrática, transición a la democracia

#### **Introducción**

Desde la ciencia política la explicación que se ha dado a los nombramientos de los titulares de las dependencias de la administración pública federal en México, hasta la transición a la democracia, es que se efectúa entre individuos que reúnen al menos una de dos condiciones: militancia como cuadro o dirigente en el partido gobernante y amplia experiencia en la administración pública (Camp, 1981, 1990 y 1996; Lindau, 1993; Nagle, 1979; Smith, 1981; y Rousseau, 1998). Este supuesto, propio de la literatura sobre élites políticas, ha dejado de ser vigentes, pues puede reconocerse entre estos cargos en el Poder Ejecutivo a individuos con carreras profesionales en la iniciativa privada —empresarios y administradores— y a otros con trayectoria o reconocimiento entre la sociedad civil y sus organizaciones.

El problema de investigación —la explicación de estos casos negativos al supuesto— es pertinente para los estudios sobre las relaciones entre gobierno y sociedad civil, puesto que demanda exponer cuáles son las demandas que desde el sector público se plantean para incorporar a ciudadanos identificados con la sociedad civil en la función pública, así como para conocer las motivaciones de estos nuevos funcionarios para aceptar sus nombramientos. El fenómeno es relevante tanto por los casos que se han presentado a nivel del gobierno federal en administración pública centralizada, descentralizada y organismos autónomos, como por los que se dan en los gobiernos locales.

El objetivo de conocimiento está planteado a partir de la teoría del reclutamiento político —la cual explica el proceso de selección para cubrir vacantes en toda estructura política— (Bobbio, 2004; y Czudnowski, 1975), que es conocer por qué algunos individuos sin experiencia en el sector público ni filiación partidaria han sido reclutados como titulares en la función pública. Este objetivo puede contribuir también a los estudios sobre las relaciones entre gobierno y sociedad civil si el objetivo es conocer cuáles son las demandas que desde el sector público se plantean para incorporar a individuos de la sociedad civil en la función pública, así como para conocer las condiciones que para ello influyen, especialmente en contextos o condiciones de descrédito respecto a los políticos profesionales y la burocracia (Arditti, 2005).

Desde el campo de estudios de la sociedad civil, este documento de trabajo se inscribe entre la literatura que ha estudiado la participación de intelectuales y activistas de la sociedad civil que se han incorporado a la función pública en los procesos de transición a la democracia en América Latina (Costa y Basombrío, 2004; y Basombrío, 2005). Asimismo, dentro de los estudios de las relaciones entre sectores, hay la que trata sobre individuos que van y vienen de uno a otro. Estos trabajos dan cuenta de los incentivos que hay para “cruzar” —especialmente del público al social y viceversa— y de los resultados de las experiencias respecto a las expectativas de ellos (Lewis, 2008a), pero encuentro que se concentran en el lado de las motivaciones de los “cruzadores” puesto que tienen un enfoque antropológico y la historia de vida como técnica de investigación (Lewis, 2008b)

Conforme a la hipótesis de que los nombramientos de estos individuos, provenientes de la sociedad civil, procuran para el gobierno abonar a una legitimidad democrática y para ellos la oportunidad de lograr objetivos en materia de derechos, analiza 15 casos (individuos) y un total

de 25 nombramientos. La frecuencia y variación de las correspondencias entre demandas y motivaciones está relacionada con los distintos perfiles de los casos, caracterizados en una tipología según dos dimensiones: filiación política de *advocacy* (fuerte, incipiente o nula) y filiación asociativa (fuerte, incipiente o nula). Un común denominador entre ellos es que el respeto a su identidad ciudadana es clave tanto para asegurar la aceptación de su nombramiento, para que se mantengan en funciones a lo largo de la administración, así como para conservar su credibilidad y aprecio por parte de las organizaciones de la sociedad civil y la opinión pública, en concordancia con lo que puede suponerse de la lectura de Álvarez (2003 y 2004).

Los resultados son consistentes con lo previsto por la hipótesis. Sin embargo, los datos permiten identificar matices o variantes que no estaban previstos: el conocimiento especializado como una demanda generalizada a todos los nombramientos, la preponderancia de la representatividad más que la buena reputación como la principal demanda de legitimidad y, de manera especial, la personalidad como una cualidad inherente al recluta como una demanda para la eficacia. La legitimidad por sí misma no basta como demanda para un solo nombramiento, sino que necesariamente está asociada a la eficacia en todos los casos. A la vez la motivación de impulsar una agenda frecuentemente viene asociada a la de realización profesional. Por otra parte, los individuos que carecen de filiaciones asociativas y políticas parecen inclinados a motivaciones de carácter general, como servir al país.

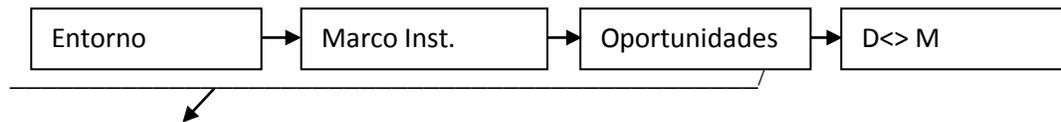
### **Reclutamiento político y gobernabilidad democrática**

Para poder dar cuenta de qué ha cambiado y por qué, es necesario recurrir a categorías de análisis que expliquen el reclutamiento político en términos de sus variables: las oportunidades y la correspondencia entre combinaciones de demandas y motivaciones (D<>M). La idea central es que los cambios en el entorno plantean nuevas condiciones para la gobernabilidad, especialmente en lo que se refiere al cambio en el patrón de gobernabilidad, que se mueve de lo autoritario a lo democrático. Esto ha causado algunas reformas institucionales para establecer reglas formales e informales, las cuales han creado nuevas y más oportunidades para el nombramiento de individuos con carreras profesionales o políticas con el perfil dado por nuevas combinaciones de demandas y motivaciones. La idea, de manera sintética, es:

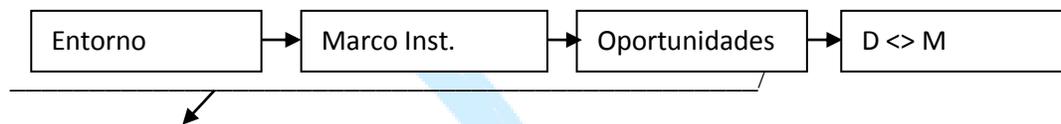
(E)1 causa (MI) causa (O) causa (D<>M) causa (E)2

y gráficamente puede explicarse así:

Momento 1



Momento 2



Momento 3

(Etcétera)

E = Entorno

MI = Marco Institucional

O = Oportunidades

D<>M = Correspondencia entre Demandas y Motivaciones

De acuerdo con la literatura sobre gobernabilidad democrática, ésta se compone de tres dimensiones: eficacia-eficiencia, legitimidad y estabilidad. La primera se refiere a la *razón de Estado*, como probabilidad de mantener un adecuado *grado de gobierno* sobre una sociedad,<sup>221</sup> es decir, para poder hacer cumplir una decisión política. La segunda tiene que ver con la noción de *buen gobierno*, en un sentido normativo, por el cual la justificación y fin último del gobierno se finca en que sus acciones tiendan a la realización de “valores morales, de razón, de justicia, de

<sup>221</sup> El *grado de gobierno* se refiere a una tipología de *situaciones* de la gobernabilidad, que conceptualmente establece sus límites extremos, por un lado, en la “ideal”, y, en el opuesto, la ingobernabilidad. Entre sus puntos intermedios las *situaciones* pueden ir de lo “normal” a la “crisis”, y, entre ambas está la de “déficit” (Camou, 2003: 38-39). La eficacia se refiere al cumplimiento efectivo de las metas, mientras que la eficiencia se refiere a su cumplimiento con un uso racional de los recursos, que implique bajos costos de transacción.

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

orden”. Y la tercera cruza a ambas, en tanto se define como “la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo”, en cuanto a su flexibilidad institucional y adaptación a los cambios internos y externos” (Camou, 2001: 33-37).

Puede polemizarse respecto al concepto, puesto que la eficacia-eficiencia es fuente de legitimidad, y la estabilidad es, a fin de cuentas, el resultado de ser eficaz-eficiente durante un periodo prolongado de tiempo, así como de la capacidad de poder seguir siéndolo. También puede suponerse que la legitimidad le da a un gobierno mayor probabilidad u oportunidad de ser eficaz-eficiente y, por ello, más estable.<sup>222</sup> Por eso, en tanto dimensiones, no dejan de concebirse permanentemente interrelacionadas e interdependientes, pero su tratamiento específico facilita el análisis.

Interesa aquí destacar la segunda dimensión, la de legitimidad, constituida como una “impronta moral”. Es decir, que un gobierno goce del reconocimiento de que es el mejor posible por parte de sus gobernados a partir de la *calidad* de su acción. En concreto, en Estados modernos se presentan amenazas a la gobernabilidad “provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad” que hay para muchos ciudadanos “de acceder a una vida digna”, por lo que se “debe recoger, elaborar y agregar en la acción gubernamental la demanda de la sociedad civil”, relativa a la atención de estos problemas, “haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva” (Camou, 2001: 33-37). Otro elemento o ingrediente de legitimidad es el que deriva de la legalidad, el de *estado de derecho*. Es decir, que en un Estado moderno, en una democracia representativa avanzada, un gobierno es legítimo tanto por su origen legal como porque sus acciones se apegan al *imperio de la ley* (Salazar: 2000).

No obstante, desde los supuestos de la teoría del reclutamiento político planteados en el capítulo primero, un gobierno no da muestra de su legitimidad sólo por la calidad de sus acciones, sino también porque incluye en la dirección de ellas a los políticos o ciudadanos que por su *buena reputación* contribuyan a darles la *impronta moral* necesaria. Es una manera de hacer visible la buena voluntad en las acciones de gobierno con base en las decisiones que las precedieron y los procedimientos por los cuales se tomaron. De modo que la inclusión de individuos cuyo origen

---

<sup>222</sup> Linz (2000), por ejemplo, sostiene que la legitimidad de un sistema político fortalece la eficacia y la efectividad de las decisiones, con lo que se fortalece la persistencia y estabilidad de un régimen. La estabilidad, por cierto, implica el cambio, no el mantenimiento del *status quo*. Las crisis son probablemente más el resultado de la resistencia al cambio que su consecuencia.

profesional está en la sociedad civil en decisiones gubernamentales de carácter público, apunta a favorecer la gobernabilidad democrática especialmente en su dimensión de legitimidad. Teóricamente, desde la perspectiva del poder, su reclutamiento no tiene tanto la intención de resolver problemas técnicos, aunque eventualmente tengan el perfil de expertos o especialistas, como sí el de hacer evidente el proceso de institucionalización de *buen gobierno*, y de confirmar una relación gobernante-ciudadano sin mediación partidaria o de partido, que demuestre la voluntad de los gobernantes para resolver los problemas, de dar respuesta a las demandas del mejor modo posible, con transparencia, rindiendo cuentas, por medio de la consulta o la supervisión y compartiendo las responsabilidades.

También es necesario hacer explícito que todo reclutamiento, en el marco de una gobernabilidad democrática, necesariamente ha de procurar el fortalecimiento de cada una de sus dimensiones. Es decir, que cada nombramiento supone que se quieren resultados positivos en cuanto a eficacia-eficiencia, legitimidad y estabilidad. Pero en el proceso de su decisión ha sido una más que las otras la que primordialmente ha tenido mayor peso o se le ha dado más importancia dependiendo de las necesidades de cada área de gobierno y las presiones e influencias que los grupos interesados manifiesten. De modo que si se afirma que el reclutamiento político en la sociedad civil tiene sentido primordialmente en cuanto a la legitimidad que se le supone o reconoce a sus representantes, no deja de suponerse que también ha de procurar la eficiencia y la estabilidad, sólo que ha sido la dimensión que se ha privilegiado en el proceso de decisión. Si bien cualquier acción de gobierno y discurso oficial tiene de fondo abonar a su legitimidad o favorecer la credibilidad en ella, la inclusión de ciudadanos sin filiación partidaria ni experiencia en profesional en el gobierno, necesariamente tiene una intención *moralizadora* de la función pública,<sup>223</sup> especialmente en el marco o contexto de descrédito en políticos profesionales, partidos políticos y burocracias.

---

<sup>223</sup> La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional. Comprende normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz (CLAD, 2003). Asimismo, funcionarios públicos son los titulares de los mandos altos y medios de la administración pública y servidor público todo el personal operativo, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de México.

## **Análisis de la integración de los gabinetes**

Después de haber revisado de las carreras profesionales y partidarias de los miembros de los gabinetes presidenciales desde el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) al de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2010), encuentro que hay casos claramente distintos entre sí (con base en Aguilar y Castañeda, 2007; Dresser; 2004; Fox y Allyn, 2007; Guillén, 2007; López, 2002; Mussachio, 2002; México, 1993; y entrevistas). Hay algunos que han sido presidentes de partido y otros cuya filiación partidaria puede considerarse apenas nominal; unos que su ingreso a la función pública se debe a la elección popular y no al nombramiento de un superior —que han sido presidentes municipales y gobernadores, por ejemplo—, y otros que ingresaron directamente al más alto nivel de la administración pública sin haber hecho una carrera previa en ella, sino en el poder legislativo. Son de tantos modos disímiles, que he tratado de ordenar las posibilidades clasificándolos en una tipología que me ayude a comprender mejor o con mayor certidumbre las distintas demandas, motivaciones y condiciones que propiciaron sus nombramientos.

Por lo tanto, en la dimensión de la carrera burocrática considero tres categorías: Carrera Administrativa Sólida, Carrera Administrativa Incipiente y Carrera Administrativa Nula; y en lo que se refiere a la carrera política partidaria propongo cuatro categorías: Filiación Partidaria Sólida, Filiación Partidaria Incipiente, Filiación Partidaria Opositora y Filiación Partidaria Nula.<sup>224</sup> Y las defino así:

Carrera en Administración Sólida.- son los casos en los que, al momento de su nombramiento, la mayor parte de su experiencia profesional ha transcurrido en altos mandos de la función pública; han sido titulares de alguna entidad o dependencia en la administración presente o en previas; son también aquéllos que han sido titulares de un gobierno local, es decir, gobernadores o presidentes municipales (regentes o jefes de gobierno del Distrito Federal o también jefes delegacionales),

---

<sup>224</sup> En vez de sólido/incipiente pude haber calificado a las carreras como fuerte/débil, pero no lo hice así por considerar que hubiera podía dar al lector una idea relativa a la intensidad y, sin soslayarla, lo que quiero enfatizar es la continuidad. Asimismo, para efectos prácticos, cuando digo carrera administrativa me refiero a la función pública, pero decidí escribirlo así sólo para que no haya alguna confusión con las abreviaciones: Filiación Partidaria (FP) y Función Pública (FP).

sea como resultado de elección popular o de interinato.<sup>225</sup> Son también, por supuesto, quienes su carrera es una combinación de estas posibilidades o con experiencia como legisladores. Algo más: para suponer que se trata de una carrera o trayectoria, debe considerarse que tengan un rango de al menos dos administraciones.

Carrera Administrativa Incipiente.- Son los casos de quienes su ingreso a la función pública es reciente, menor a dos administraciones. Lo más importante de su experiencia profesional y el mayor tiempo de ella ha sido como empleados o directivos en la iniciativa privada, como profesionistas que trabajan por su cuenta o como empresarios.

Carrera Administrativa Nula.- Son los casos de quienes no tienen experiencia alguna en la función pública, que es su primer nombramiento en ella. También son los de aquellos que han sido políticos profesionales, tanto por ocupar puestos de representación popular como en sus partidos, sin haber ingresado a trabajar al gobierno. También la jurisdicción o nivel de gobierno (federal, estatal y municipal) como variable puede dar lugar a combinaciones para las carreras administrativas sólida e incipiente, puesto que pueden haber sido tanto en lo federal como en lo local según estas posibilidades: sólo federal, sólo local o ambas; federal sólida-local sólida, federal sólida-local incipiente, federal incipiente-local sólida y federal incipiente-local incipiente. Cabe señalar que por las características de México, en cuanto a que está sumamente centralizado, hacer una carrera en la capital del país en instancias locales prácticamente equivale a federal, por la visibilidad o presencia ante los medios, por la proximidad en la interlocución con los actores nacionales más importantes, porque en la capital están las sedes nacionales de los partidos, las autoridades federales electorales, etcétera. De tal modo que pasar de un espacio federal a uno capitalino no es un descenso, sino mantenerse en el primer plano de la actividad política del país.

Filiación Partidaria Sólida.- Es la de aquellos que tienen una larga trayectoria en el partido político, al menos de dos periodos electorales, que han ocupado cargos en sus comités ejecutivos nacional o estatales y han hecho campaña para ocupar un puesto de elección popular o

---

<sup>225</sup> En años recientes, por mandato legal, algunos de estos nombramientos resultan de la votación mayoritaria de los senadores o diputados de un congreso local a los miembros de una terna que resulta de convocatoria pública, o de la ratificación que ellos hagan a la propuesta del presidente o del gobernador de su entidad.

participado activamente en la de un correligionario. En algunos casos esta *solidez* en la filiación se da por el hecho mismo de ser hijos de muy destacados militantes del partido (PRI y PAN); en otros por ser fundadores de uno nuevo (PRD, PVEM, PT y Convergencia); en algunos otros por el ingreso a edad temprana —universitaria— como resultado de una convicción o interés personal o de grupo y la fidelidad reiterada al mismo.

Filiación Partidaria Incipiente.- Es el caso de quienes se afiliaron poco antes de su nombramiento en la función pública (menos de dos periodos electorales), que lo hicieron de manera simultánea a su nombramiento o que lo hicieron con posterioridad. Me refiero también a quienes ingresaron a un puesto de elección popular como candidatos externos.

Filiación Partidaria Nula.- Que no pertenece a partido político alguno o tuvo alguna filiación débil la cual no parece haber influido para su nombramiento.

Filiación Partidaria Aliada.- Es el caso de quienes están afiliados a un partido distinto al del presidente, coaligados electoralmente o en el gobierno.

Filiación Partidaria Opositora.- Es el caso de quienes están afiliados a un partido distinto al del presidente, el cual fue su adversario electoral y que se mantiene como opositor al gobierno.

Decidí elaborar un índice del siguiente modo: le asigno un valor de cinco puntos a cada ministro o secretario que tenga una carrera en administración pública sólida y cinco por filiación partidaria sólida, de tal modo que quienes cumplan cabalmente con el perfil de los supuestos correspondientes al periodo previo a la alternancia o transición sumen diez. El caso opuesto, el de quienes carecen de experiencia en la administración y filiación partidaria no tienen puntos, le asigno cero por alejarse por completo de los supuestos. Considerando ambos extremos y las combinaciones posibles por grados de experiencia y filiación, dan un total de doce posibles tipos de reclutas, los cuales denomino por letras de manera consecutiva: “A” es el tipo que cumple cabalmente y “L” el que no en absoluto. Las consecutivas de “B” a “K” se refieren gradualmente a tipos que van diferenciándose progresivamente a “A” y acercándose a “L”.

Tipología de reclutas según su correspondencia con supuestos teóricos de carrera burocrática y filiación partidaria		
Tipo A = CAS + FPS	Tipo E = CAI + FPS	Tipo I = CAN + FPF
Tipo B = CAS + FPI	Tipo F = CAI + FPI	Tipo J = CAN + FPI
Tipo C = CAS + FPO	Tipo G = CAI + FPO	Tipo K = CAN + FPO
Tipo D = CAS + FPN	Tipo H = CAI + FPN	Tipo L = CAN + FPN

También les he asignado puntuaciones a los tipos de “B” a “K” que corresponden a la suma de los valores del par de categorías con que los he clasificado: 5, 3 y 0 en la dimensión burocrática; y 5, 3, 1 y 0 en la dimensión partidaria, según expongo en la siguiente tabla:

Tipología de reclutas en los nombramientos de funcionarios públicos a partir de los supuestos principales y valores para su indexación			
	Eje de dimensión burocrática		
Eje de dimensión partidaria	Carrera en Administración Sólida (CAS) Valor = 5	Carrera en Administración Incipiente (CAI) Valor = 3	Carrera en Administración Nula (CAN) Valor = 0
Filiación Partidaria Sólida (FPS) Valor = 5	A = 10	B = 8	C = 5
Filiación Partidaria Incipiente (FPI) Valor = 3	D = 8	E = 6	F = 3

Filiación Partidaria Opositora (FPO) Valor = 1	G = 6	H = 4	I = 1
Filiación Partidaria Nula (FPI) Valor = 0	J = 5	K = 3	L = 0

Con el objetivo de perfilar el universo de casos negativos a los supuestos —los tipos F, H, I, K y L—, así como he considerado que deben distinguirse las carreras en la función pública y partidarias entre sólidas e incipientes en los nombramientos, así también es necesario diferenciar entre las carreras de quienes han sido reclutados fuera del ámbito de los partidos políticos y la administración pública, es decir, por debajo de una puntuación de “5”. Para ello, en vez de la filiación partidaria y la carrera administrativa, considero la filiación política no partidaria (o sólo filiación política) y filiación asociativa, las cuales también pueden ser diferenciadas por su intensidad en fuerte, incipiente y nula, definiéndolas del siguiente modo:

*Filiación Política Fuerte (FPF).*- Es la de quienes ejercen constantemente la crítica a los actores políticos, especialmente de los partidos, los legisladores, los funcionarios públicos y los ministros. Participan en movimientos de protesta o apoyo en temas de interés público; cuentan con recursos simbólicos persuasivos porque poseen un liderazgo reconocido por su calidad moral, su independencia y la promoción de una agenda de reivindicaciones en materia de derechos con la que esté vinculada su identidad y representatividad, de modo que tienen atención por parte de medios de comunicación o participan activamente en ellos. En algunos casos, su actividad profesional coincide plenamente con su actividad política no partidaria, sea como escritor, periodista o como directivo en organizaciones de la sociedad civil

*Filiación Política Débil (FPD).*- Aunque participan en movimientos de protesta o actividades de *advocacy* (presión o cabildeo), carecen de notoriedad pública por esas actividades, no tienen liderazgo entre los participantes ni reconocimiento por parte de otros interesados. Poseen un compromiso con determinadas convicciones relativas a la participación o la responsabilidad social, pero mantienen un bajo perfil.

*Filiación Política Nula (FPN).*- Corresponde a quienes, además de no militar en partidos políticos, no tienen visibilidad pública como representantes de causas ciudadanas. Se dedican de lleno a sus actividades profesionales —así sea en organizaciones de la sociedad civil— sin tratar de influir en las decisiones de gobierno o en las políticas públicas. Si tienen notoriedad en medios de comunicación o reconocimiento entre la ciudadanía o una parte de ella no es por ejercer la crítica a los actores políticos ni por hacer propuestas para que mejoren su desempeño.

*Filiación Asociativa Fuerte (FAF).*- Así me refiero a quienes forman parte de asociaciones civiles o ciudadanas, sea que promuevan temas de agenda pública en derechos, la representación de los intereses patronales o que se dediquen a la filantropía. No sólo participan en ellas sino que las han dirigido, fundado o tutelado como consejeros, aunque no estén dedicados profesionalmente a ello de tiempo completo.

*Filiación Asociativa Débil (FAD).*- Es el caso de todos aquellos que además de no estar afiliados a un partido tampoco han fundado, dirigido o hecho una carrera profesional o como voluntario en asociaciones de carácter no lucrativo. Participan como miembros o asociados, pero su actividad profesional, por la cual se destacan, se desarrolla de manera paralela o al margen de ello.

*Filiación Asociativa Nula (FAN).*- No son dirigentes de asociaciones, pueden ser miembros o asociados, pero su participación en los temas públicos generalmente es por medio de su capacidad para tener presencia o liderazgo en la opinión pública, por su presencia en medios masivos de comunicación y el prestigio que les reconocen en medios académicos, intelectuales y entre la propia sociedad civil.

En relación con la filiación asociativa es importante distinguir entre los distintos objetivos o campos de acción entre ellas, porque necesariamente éstos tienen relación con las demandas y motivaciones para el reclutamiento. Unas son las patronales, las relativas a las cámaras y organismos empresariales; otras trabajan en reivindicaciones de derechos humanos y promoción social; y otras más se dedican a actividades filantrópicas o de asistencia.

En la filiación política va a ser muy importante la identidad, generalmente manifiesta como *ciudadana*, a veces explícitamente como *sociedad civil* y frecuentemente *apartidaria*; luego, el hecho de haberse incorporado a una campaña política; es una filiación al candidato más que al partido, de dos tipos de individuos, los que ya desempeñan un rol activo y los que hasta que se

suman a la campaña adquieren la filiación, sea a sueldo, como profesionales contratados, o por convicción o por ambas.

En suma, el cuadro siguiente presenta las combinaciones posibles de perfiles para los nombramientos que califican como casos negativos (en los tipos F, H, I, K y L), caracterizándolos por sus filiaciones. Los números denominados para cada uno de ellos tienen una intención meramente nominal y no indican dato cuantitativo alguno, sino que se presentan así para poder combinarlos con la nomenclatura alfabética de un modo simple y con menor riesgo de que se confundan los niveles.

<b>Perfiles de los tipos de casos fuera del patrón tradicional de reclutamiento</b>				
		<b>Filiación Política</b>		
		Fuerte	Incipiente	Nula
<b>Filiación Asociativa</b>	Fuerte	Perfil 1	Perfil 2	Perfil 3
	Incipiente	Perfil 4	Perfil 5	Perfil 6
	Nula	Perfil 7	Perfil 8	Perfil 9
Perfil 1 = FPF + FAF		Perfil 4 = FPI + FAF		Perfil 7 = FPN + FAF
Perfil 2 = FPF + PAI		Perfil 5 = FPI + FAI		Perfil 8 = FPN + FAI
Perfil 3 = FPF + FAN		Perfil 6 = FPI + FAN		Perfil 9 = FPN + FAN

En cuanto a las formas concretas que estos perfiles pueden caracterizar:

-El perfil 1 correspondería muy probablemente al líder de una organización de la sociedad civil de las que permanentemente están impulsando temas en la agenda pública para influir en programas de gobierno y reformas legislativas.

-El perfil 3 indicaría el de quienes se dedican a la filantropía o a la asistencia social, comprometidos con *lo social*, pero desafectos a la política como grupo de presión, que ven su actividad como complementaria a la del gobierno y no como oposición a éste.

-El perfil 7 podría ser para dos posibilidades: un intelectual que tiene notoriedad porque participa continuamente en medios de comunicación, pero que no forma parte de un movimiento social ni de organizaciones de la sociedad, aunque sus opiniones sean apreciados y reproducidos por varias de éstas o reconozcan en él autoridad moral o prestigio como experto; otra la de quien se integra a una campaña política como un profesional o voluntario externo al partido.

-El perfil 9 parece el indicado para reconocer a profesionistas exitosos en sus carreras en la iniciativa privada, que carecen de la notoriedad que se obtiene por presencia en medios de comunicación, pero que en sus gremios o entre los interesados en su especialidad les reconocen prestigio.

Habiendo esbozado estos perfiles y de acuerdo con revisión empírica, los casos negativos hallados (no explicados) son los del cuadro siguiente. En ellos se anota el correspondiente a su tipo para diferenciar las correspondencias entre demandas y motivaciones relacionadas entre sí, de acuerdo con los distintos objetivos de gobernabilidad y recursos de los reclutas. De estos casos se procederá a explicar los de la columna derecha, en razón de la posesión de información pertinente suficiente.

<b>Primera selección de casos negativos</b>			
Casos	Tipo/Perfil	Casos	Tipo/Perfil
Carlos Abascal Carranza (1)*	L-1	Julia Carabias Lilo (1)*	K-7
Carlos Abascal Carranza (2)*	K-1	Julia Carabias Lilo**	L-7
Francisco Cabeza de Vaca	K-9	Luis Ernesto Derbez Bautista (1)*	L-7
Juan Ramón de la Fuente	K-6	Luis Ernesto Derbez Bautista (2)*	K-7
Jorge Madrazo Cuéllar (2)*	L-9	Josefina Vázquez Mota (1)*	F-3
		Josefina Vázquez Mota (2)*	F-3
		Pedro Cerisola y Weber	K-7

		Jorge Castañeda Gutman	L-7
		Ernesto Martens Rebolledo	L-9
		Bertha Leticia Navarro Ochoa	L-9

\* Los números indican el momento de la administración en el que se da el nombramiento; (1), al inicio de la administración; (2), en un momento posterior. En el caso de Jorge Madrazo Cuellar indica que su ingreso se dio para ocupar una vacante por movilidad de su titular previo. En los casos de Carlos Abascal y Luis Ernesto Derbez se refieren a que su ingreso fue al inicio de la administración (1) y que tuvieron una movilidad lateral para cubrir la vacante de otra secretaría (2).

\*\* En este caso, su ingreso a la función pública se dio durante el último año de la administración previa. Su nombramiento como secretaria en la nueva administración equivale a un ascenso.

Para ampliar la base empírica se procede a recurrir al universo de los casos en la función pública que resultan también negativos a los supuestos, a partir de los cuales está hecha la siguiente selección:

### Segunda selección de casos negativos

Titular	Tipo	Despacho
Rogelio Gómez Hermosillo (1)	L-1	Directora del Instituto de Desarrollo Social (Indesol) en la Sedesol (2000-2001)
Rogelio Gómez Hermosillo (2)	K-1	Coordinador Nacional del Programa Educación, Salud y Alimentación (Progresá) de la Sedesol (2001-2006)
Guadalupe Morfín Otero (1)	L-1	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (1997-2001)

Guadalupe Morfín Otero (2)	K-1	Comisionada especial para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género en Ciudad Juárez de la Segob (2003-2006)
Guadalupe Morfín Otero (3)	J-1	Fiscal Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y la Trata de Personas de la PGR (2008-2009)
José Luis Soberanes Fernández (1)	L-9	Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1999-2004)
José Luis Soberanes Fernández (2)	K-9	Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2004-2009)
Xóchitl Gálvez Ortiz (1)	L-3	Titular de la Oficina para la Atención de los Pueblos Indígenas de la Presidencia (2000-2003)
Xóchitl Gálvez Ortiz (2)	K-3	Directora General de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003-2006)
Mariclaire Acosta Urquidi (1)	L-1	Embajadora Especial para Derechos Humanos y Democracia (2000-2001)
Mariclaire Acosta Urquidi (2)	K-1	Subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2001-2003)
Sara Guadalupe Bermúdez Ochoa	L-9	Presidenta del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (2000-2006)
Rubén Aguilar Valenzuela (1)	L-1	Coord. Gral. de la Secretaría Particular de la Presidencia (2002-2004)
Rubén Aguilar Valenzuela (2)	K-1	Coord. Gral. de Comunicación Social de la Presidencia (2004-2006)

Cecilia Loria Savignon	L-1	Directora del Instituto de Desarrollo Social (Indesol) en la Sedesol (2001-2005)
------------------------	-----	--

### Conceptos operativos e indicadores

Dado que es necesario hacer operativos los conceptos para hallarlos en forma de datos en la investigación, es posible llevarlos al nivel de indicadores. En primer lugar, el concepto *reclutamiento político* o *Reclutamiento* puede referirse a cualquier estructura de poder formal, por lo que resulta más preciso el de *nombramiento*, traducido del que en inglés se denomina *appointment*, el cual aplica para las contrataciones de todos los puestos en la administración pública que no son ocupados haciendo carrera en el servicio profesional (basada en la competencia por méritos y con una decisión basada en resultados de concurso), sino que se determinan según la decisión personal del reclutador, que como superior en la cadena de mando tiene facultades legales para decidir quiénes son sus subordinados; o según la decisión que por mayoría en el Poder Legislativo haya resultado en los casos que así establece la ley.

También considero importante identificar los cambios a lo largo de la duración de cada administración: por más estable, eficiente y legítimo que sea un régimen, no terminan todos los ministros que inician cada periodo administrativo. Por lo tanto, hay que distinguir al menos dos momentos: inicio y final. En México, como en otros países, hay otro momento importante que se relaciona con cambios en el gabinete: el de las elecciones intermedias, que implican una posible variación en el apoyo u oposición al presidente en el congreso. Este momento en realidad es el de dos muy próximos: el de la campaña y el inmediato posterior a la elección. Para fines analíticos puede hacerse preferentemente un corte temporal en el segundo para considerar de qué manera y en qué magnitud este evento tuvo un efecto sobre la composición del gabinete, en las variaciones en las demandas, motivaciones y condiciones del país, si se cuenta o no con mayoría en el congreso, con mayor o menor apoyo de los distintos grupos del partido, si mejora o empeora la aprobación del presidente en la opinión pública, la percepción de las condiciones del país, etcétera.

Tenemos, entonces, tres tipos de *nombramiento* ( $N$ ): personal ( $n_1$ ), por decisión de un individuo en el Poder Ejecutivo; colegiado ( $n_2$ ), por votación de una mayoría parlamentaria; y mixto ( $n_3$ ), que requiere la aprobación o ratificación en ambos poderes.

Las variables independientes también deben ser comprobadas a partir de la desagregación de sus conceptos operativos hasta el nivel de indicadores.<sup>226</sup> Es decir, la investigación debe hallar o identificar los datos de qué *Oportunidad* y cuáles *Demandas* y *Motivaciones* específicas explican la variable dependiente o *nombramiento*.

La *Oportunidad* ( $O$ ) se pueden trabajar a partir del concepto operativo *Vacante* ( $V$ ) y reconocerse empíricamente con indicadores que he construido y agrupado en tres clases: *Nueva Administración* o *NAdmon*, *Nueva Oficina* o *NOfna* y *Sustitución* o *Sust*. El tercero se puede desagregar en *Sustitución por Despido o Renuncia*, al que denomino *SustR*; *Sustitución por Movilidad* o *SustM*; y *Sustitución por Defunción* o *SustD*. Los indicadores de  $X$ , entonces, se registran así:

<b>Indicadores de Vacante</b>				
General	Particular			
Por Nueva Administración	Por Nueva Oficina	Por Sustitución		
<i>NAdmon</i>	<i>NOfna</i>	<i>SustR</i>	<i>SustM</i>	<i>SustD</i>
0/1	0/1	0/1	0/1	0/1
Valores para los indicadores: 0 (no hay) o 1 (dato)				

Asimismo, la variable *Demanda\*Motivación* puede operarse con los indicadores para cada concepto que la integra. Es pertinente agrupar al primer agregado en orden a las dimensiones de gobernabilidad, de modo que tenemos Indicadores de Demanda de Eficacia, Indicadores de Demanda de Estabilidad e Indicadores de Demanda de Legitimidad. En los de eficacia deben

<sup>226</sup> Para la elaboración de estos indicadores resultó estimulante la lectura de los trabajos de Montero y Morlino, 1993; y de Montero, Gunther y Torcal, 1998.

considerarse Conocimientos, Experiencia y Personalidad, a los que denomino *Know*, *Xper* y *Pers*, respectivamente; en los de Estabilidad están Confiabilidad y Apoyo, expresados como *Reliab* y *Agency*; y los de Legitimidad son Representatividad y Buena Reputación o *Repr* y *BRep*.

A la vez, la vez, los indicadores de Motivación pueden agruparse en tres tipos: Motivación Personal, Motivación de Grupo y Motivación Pública. Al primero corresponden Ambición, Realización Profesional y Respeto a su Identidad, denominados respectivamente *Ambi*, *RPro* e *Ide*; el segundo, Impulsar Agenda y Representar a un Grupo o *Agend* y *RepG*; y el tercero cabe expresarlo sólo como Servir al País o *SPaís*. De modo que la variable *D\*M* está desagregada en trece indicadores, siete de *Demanda* y seis de *Motivación*, según se expresa en la siguiente tabla:

<b>Indicadores de <i>Demanda</i>*<i>Motivación</i></b>												
Indicadores de <i>Demanda</i>							Indicadores de <i>Motivación</i>					
De Estabilidad		De Eficacia			De Legitimidad		Personal			De grupo		Pública
<i>Reli</i> <i>a</i>	<i>Age</i> <i>ncy</i>	<i>Kno</i> <i>w</i>	<i>Xp</i> <i>er</i>	<i>Per</i> <i>s</i>	<i>Repr</i>	<i>BRe</i> <i>p</i>	<i>Am</i> <i>bi</i>	<i>RP</i> <i>ro</i>	<i>Ide</i> <i>n</i>	<i>Age</i> <i>nd</i>	<i>Rep</i> <i>G</i>	<i>SPaís</i>
0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1
Valores para los indicadores: 0 (no hay) o 1 (dato)												

Aunque son trece indicadores, debe subrayarse que basta el registro de sólo uno de *Demanda* y uno de *Motivación* para que haya esta variable independiente.

Indicadores																		
Indicadores de <i>Vacante</i>					Indicadores de <i>Demanda * Motivación</i>													
Ca so s	Gen eral	Particular			Indicadores de <i>Demanda</i>							Indicadores de <i>Motivación</i>						
		Nva · Ad món ·	Nv a Ofi cin a	Por Sustitución	De Estabili dad	De Eficacia			De Legiti midad				Personales			De grupo	Púb lica s	
	<i>NAd mon</i>	<i>NO fna</i>	<i>Su st R</i>	<i>Su st M</i>	<i>Su st D</i>	<i>Re lia</i>	<i>Ag enc y</i>	<i>Kn ow</i>	<i>X pe r</i>	<i>P er s</i>	<i>R ep r</i>	<i>B Re p</i>	<i>A m bi</i>	<i>R Pr o</i>	<i>Id n</i>	<i>A e</i>	<i>Re p G</i>	<i>SPa ís</i>
F-3	1				1			1	1	1			1					
F-3				1				1	1		1			1	1	1		
J-1				1				1	1		1			1	1	1		
K-1				1				1	1		1			1	1	1		
K-1				1				1			1	1			1	1		

K-1	1						1			1		1					1
K-1		1					1					1					
K-3	1						1	1					1	1			
K-7	1					1	1		1			1					
K-7			1			1	1	1				1					
K-7	1								1	1		1					
K-9		1							1	1	1	1	1	1	1		
L-1	1								1		1		1	1	1		
L-1				1					1	1		1		1	1	1	
L-1			1						1	1	1		1				
L-1		1							1		1	1	1	1	1		
L-1	1								1			1		1			1

XII CONGRESO DE  
 INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
 TERCER SECTOR

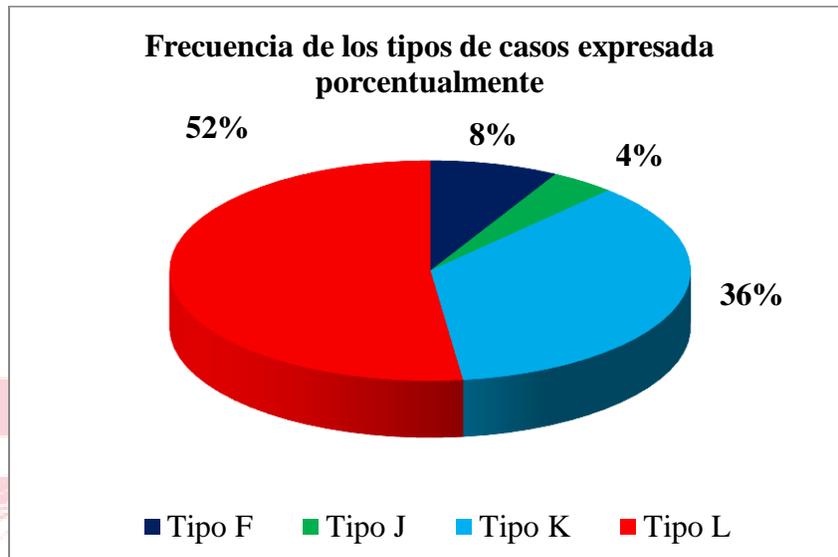
L-3	1					1		1		1	1		1	1			
L-7		1						1				1				1	
L-7	1					1		1		1			1	1			1
L-7	1					1			1				1				
L-9	1							1		1	1						1
L-9	1							1		1							1
L-9	1	1								1	1	1		1	1	1	
L-9	1	1						1		1	1	1	1	1	1		
<i>Su m</i>	14	6	2	5		6		21	9	13	8	9	13	11	12		5

### Análisis de datos

El resultado del estudio de los casos a partir de referencias a datos hallados en entrevistas y fuentes documentales, registrados según los indicadores, se expresa en las series de la tabla anterior. De acuerdo con ella (Gráfica 1), el 88 % de los casos corresponden a los tipos K y L; 36% son K, es decir, con una carrera en administración incipiente y sin filiación partidaria, y 52% son L, sin ambas. Sólo el 12% corresponden al tipo F, con una filiación partidaria incipiente y sin carrera administrativa. Hay un caso que por tener una carrera administrativa sólida sin filiación

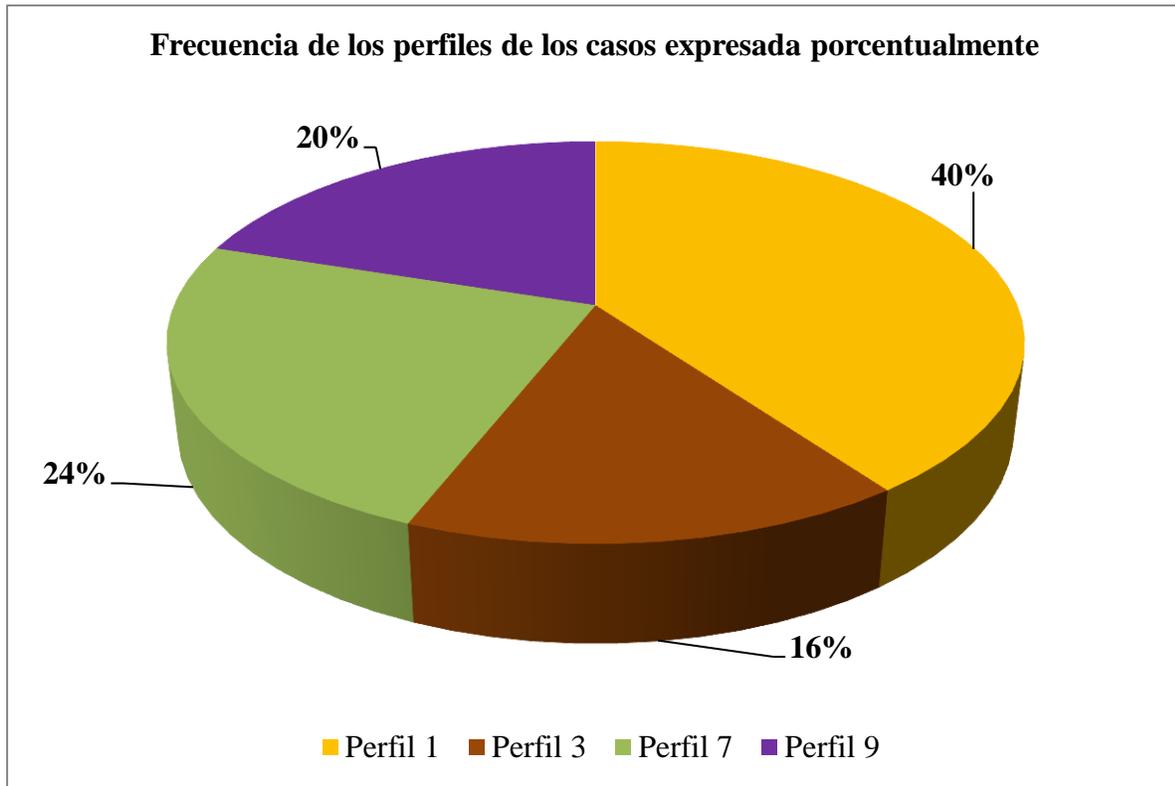
partidaria, tipo J, califica como propio del patrón tradicional (caso positivo conforme a los supuestos establecidos), pero que tiene sentido incluirlo dado que corresponde al segundo reingreso a la función pública de un individuo que primero fue del tipo L y luego del K. Podemos afirmar que prácticamente se trata de individuos que no son identificables o no están identificados respecto a un partido político.

**Gráfica 1**



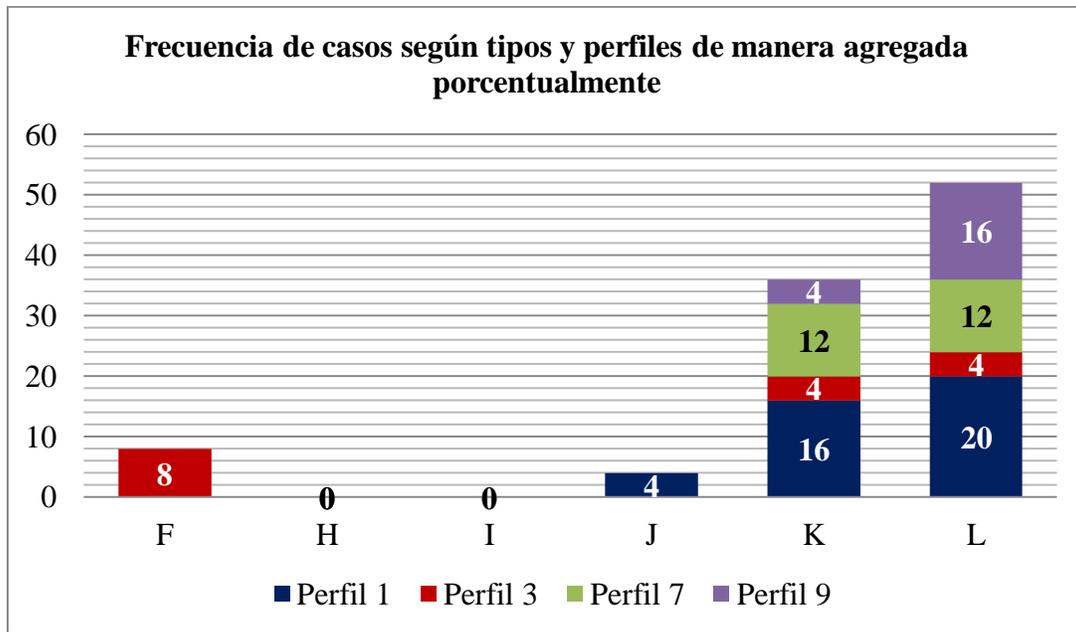
En cuanto a los perfiles (Gráfica 2), predomina el “1”, en un 40%, de filiaciones política y asociativa fuertes; en frecuencia le sigue el “7”, de filiación política fuerte pero asociativa nula, con el 24% de los casos; el “9”, sin filiación alguna, 20%, y el “3”, de filiación asociativa fuerte y sin filiación política, 16%. De modo que podemos considerar que hay una mayoría importante, de dos terceras partes, de casos con filiación política fuerte, y la otra tercera parte corresponde a una minoría sin filiación política. En lo que respecta a lo asociativo, hay casi partes iguales entre los de perfil fuerte, 56%, y los que carecen de filiación, 44%.

**Gráfica 2**



Respecto a las combinaciones de tipos y perfiles (Gráfica 3), la frecuencia es de 20% para los L1, 16% los K1, 16% los L9, 12% los K7, 12% los L7, 8%, y 4% respectivamente para los K3, K9, L3 y J1. (El eje vertical indica el porcentaje).

**Gráfica 3**



Desglosando los tipos y perfiles por sus respectivas características en cuanto a carreras y filiaciones, podemos presentar los casos nominalmente en cuanto a su frecuencia de manera porcentual, según la siguiente tabla:

<b>Frecuencia porcentual de casos según características de su tipo y perfil</b>					
<b>Tipos y perfiles</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Carrera administrativa</b>	<b>Carrera política</b>	<b>Filiación asociativa</b>	<b>Filiación política</b>
L1	20%	nula	nula	fuerte	fuerte
L9	16 %	nula	nula	nula	nula
L7	12%	nula	nula	nula	fuerte
L3	4%	nula	nula	fuerte	nula
K1	16%	incipiente	nula	fuerte	fuerte

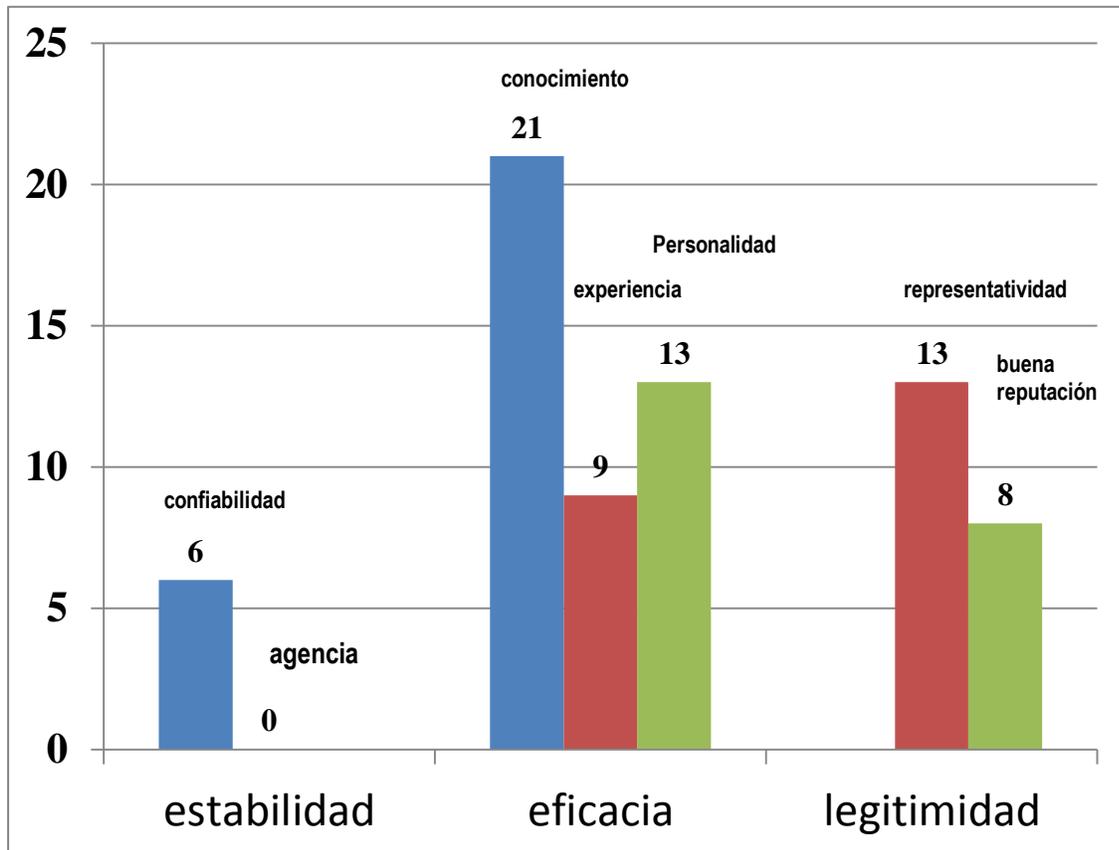
K7	12%	incipiente	nula	nula	fuerte
K9	4%	incipiente	nula	nula	nula
K3	4%	incipiente	nula	fuerte	nula
F3	8%	nula	incipiente	fuerte	nula
J1	4%	fuerte	nula	fuerte	fuerte

Si sumamos los porcentajes de los casos con filiación política fuerte, encontramos que se trata de la gran mayoría: 64%, dos de cada tres, en números redondos; los que cuentan con filiación asociativa suman 56% y quienes tienen tanto filiación política como asociativa fuertes, son el 40%. En contraste, quienes carecen de filiación política son 36%; los que no tienen filiación asociativa son 46%, y carecen de ambas filiaciones sólo una minoría, el 20%.

Al revisar la frecuencia de los indicadores respecto a las demandas (Gráfica 4), hay preponderancia de las que son propias de la eficacia. Dejando fuera el conocimiento (21), que parece prácticamente un requisito común para todo nombramiento, las demandas de eficacia (9 y 13) son tan importantes como las de legitimidad (13 y 8) e inclusive un punto más. Los de estabilidad parecen poco relevantes (6), pero en realidad son los que corresponden netamente a colaboradores del presidente de larga data

## Gráfica 4

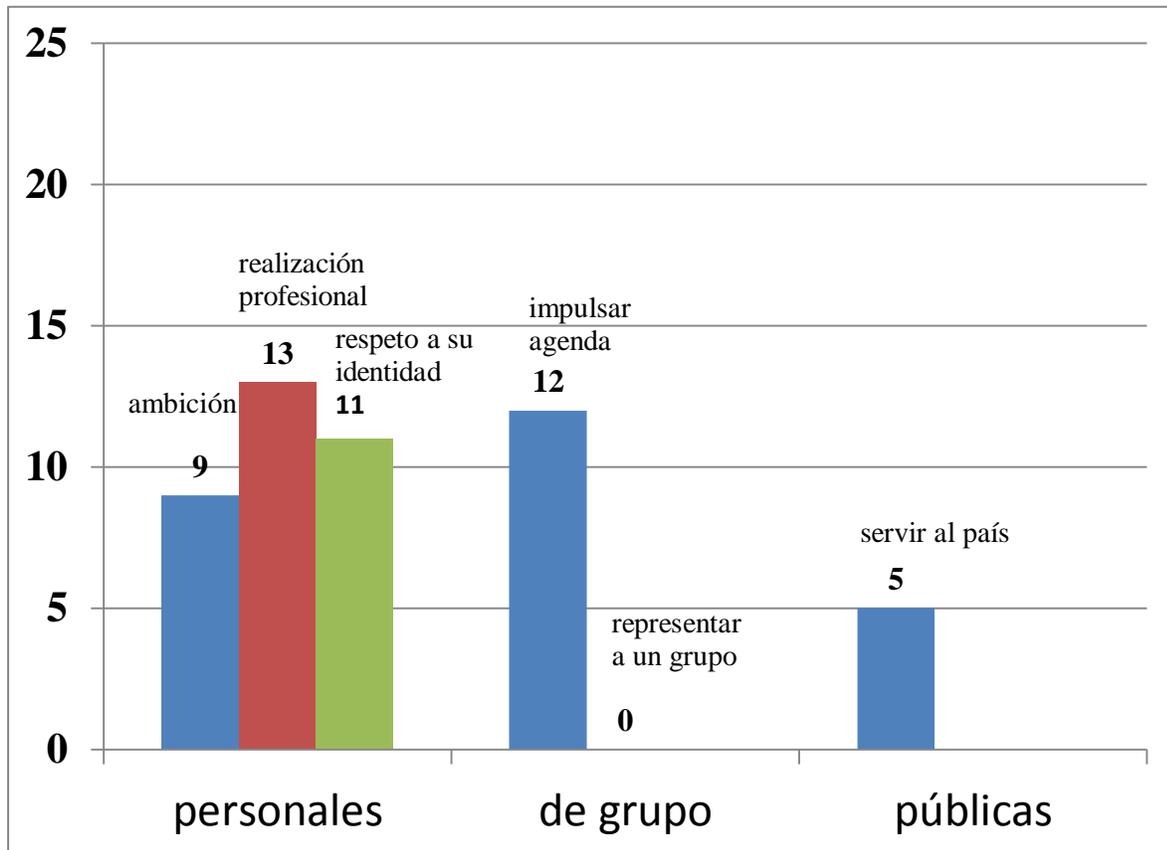
### Frecuencia de demandas



En cuanto a la frecuencia de las motivaciones (Gráfica 5), puede constatarse que las de orden personal (9, 13 y 11) son las más importantes, aunque hay paridad respecto a las de grupo, particularmente con la que se refiere a impulsar una agenda (12). Solamente en una minoría (5) son de orden público. Sin embargo, cuando está presente la de impulsar una agenda no hay la de ambición, sino que primordialmente se combina con las de respeto a su identidad y con la realización profesional. Algo importante es que el estudio de los casos permite reconocer que así como no se ha presentado despido alguno entre los individuos de este universo plural, diverso en perfiles y carreras, sí se han presentado renunciaciones de parte de algunos de ellos y han vuelto a sus actividades profesionales de larga data, generalmente sin regreso a la función pública.

**Gráfico 5**

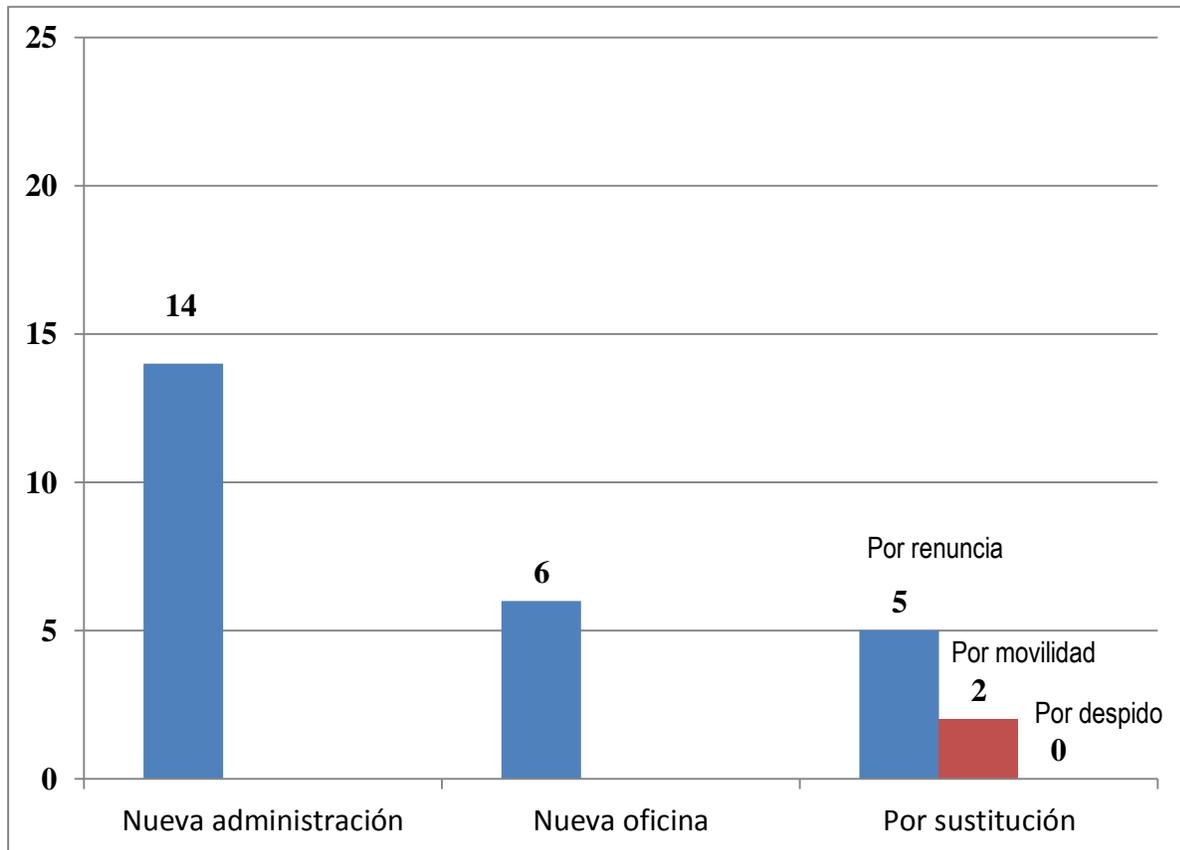
**Frecuencia de motivaciones**



Las oportunidades en las que se han dado los nombramientos de estos casos (Gráfica 6), de acuerdo con los indicadores de vacantes, en su mayoría se han dado al inicio del periodo administrativo; y en segundo lugar, casi con la misma frecuencia, para la titularidad de nuevas oficinas o despachos y por la sustitución de otro en algún momento posterior durante el sexenio o periodo legal.

## Gráfica 6

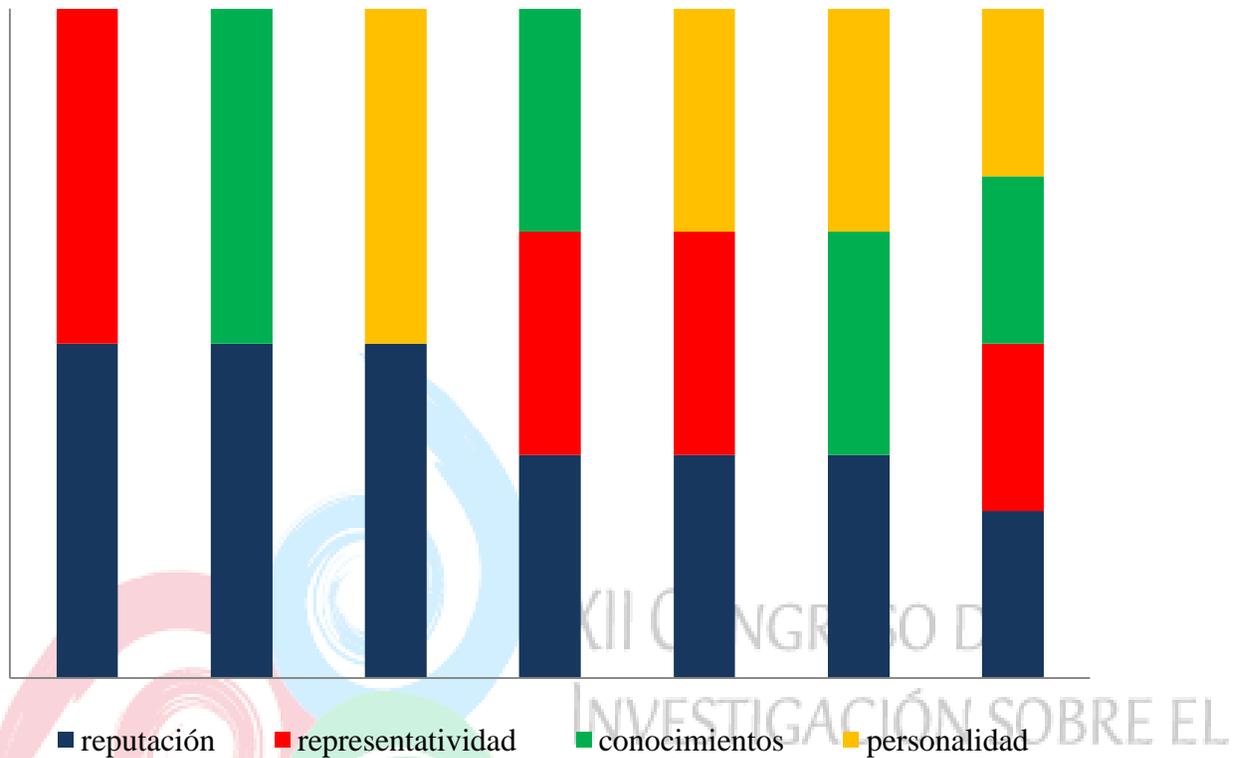
### Frecuencia de oportunidades para ocupar vacantes



Respecto a la hipótesis con relación a la legitimidad democrática, encontramos que la demanda de buena reputación se halla en todos combinada con otras, sea con la otra de este grupo que es representatividad, o con las de conocimientos y personalidad, que son de eficacia (Gráfica 7). Lo más importante es que las demandas de legitimidad por sí mismas no bastan para el reclutador, sino que éstas deben agregarse al menos a una de eficacia. Es decir, ningún nombramiento puede explicarse a partir sólo por la demanda de buena reputación.

## Gráfica 7

### Combinaciones de demandas de legitimidad

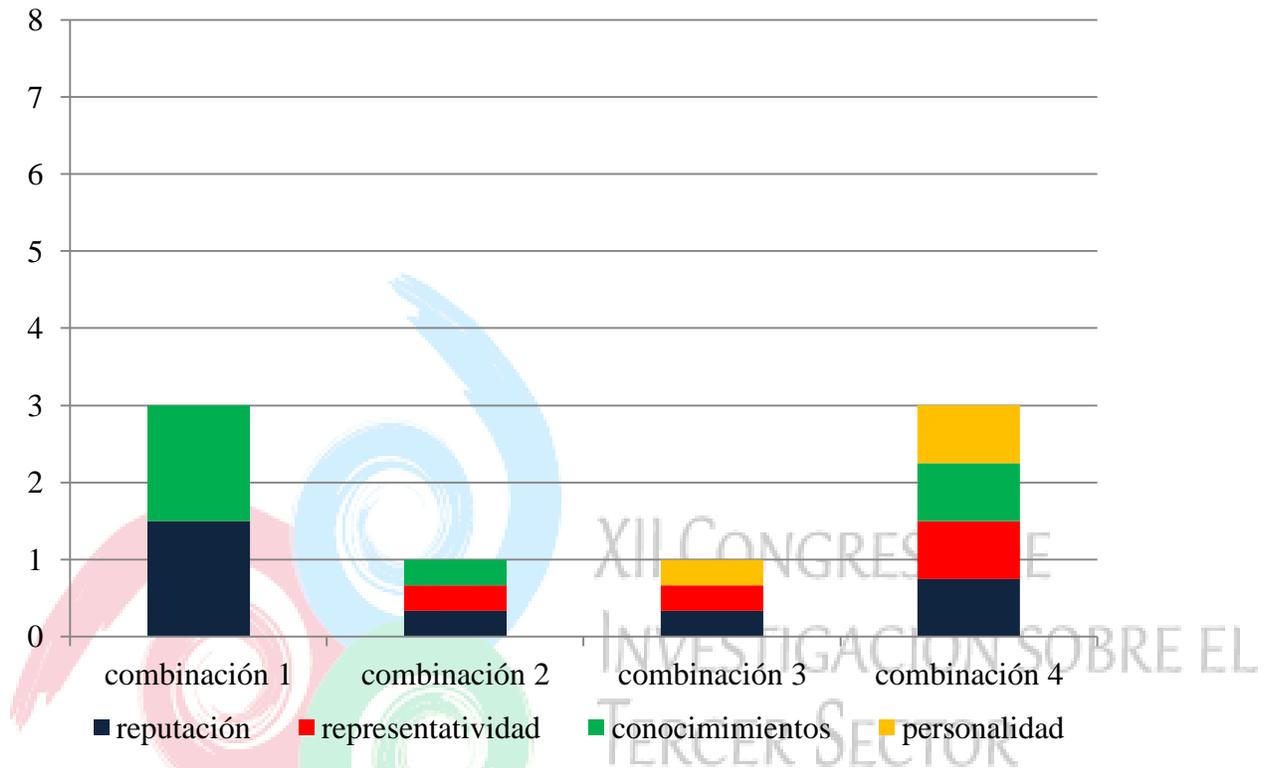


La demanda de buena reputación se combina de manera diferenciada con estas otras agregándose en distintas proporciones (Gráfica 8). En total son ocho casos. De ellos, en tres casos la buena reputación se combina sólo con conocimientos; en otros tres con representatividad, conocimientos y personalidad; en uno con representatividad y conocimientos; y en otro con representatividad y personalidad.

## Gráfico 8

### Frecuencia de las combinaciones de demandas de legitimidad

Cantidad de casos



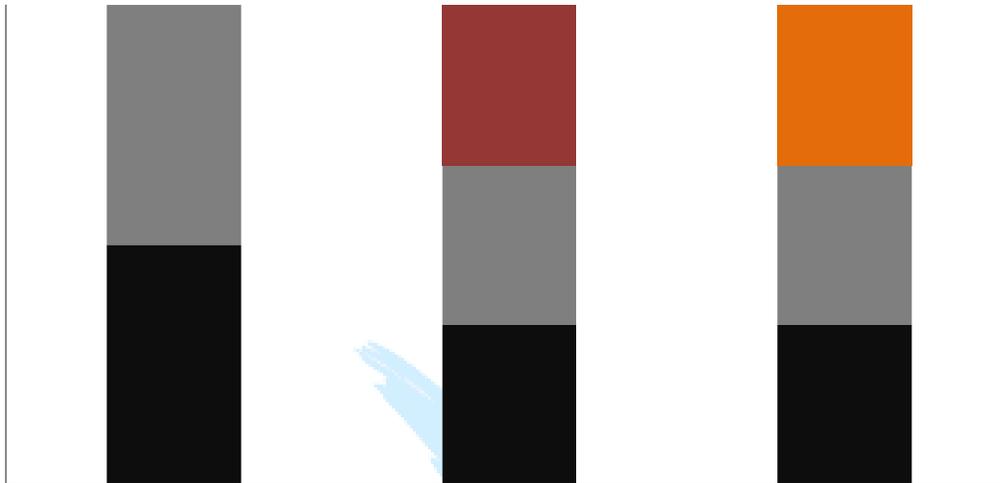
Hay tres combinaciones halladas con la motivación de impulsar una agenda (Gráfica 9). De un total de 12 casos, se combina casi plenamente con la del respeto a su identidad (11). Esto tiene sentido conforme a la teoría, puesto que se trata de individuos con fuerte filiación tanto política como asociativa. También en buena medida puede reconocerse que se asocia a motivaciones de índole personal, principalmente a la realización profesional (7), aunque escasamente a la ambición (2). No se halla combinada a motivaciones como la de representar a un grupo, la cual, de acuerdo con la teoría, correspondería a los casos en que el nombramiento se da por una demanda de agencia, así como tampoco hay combinación con la demanda de servir al país, la cual más bien parece propia de quienes carecen de filiaciones.

<b>Combinaciones de las motivaciones de impulsar agenda</b>				
Tipo/Perfil	<i>Ambi</i>	<i>RPro</i>	<i>Iden</i>	<i>Age</i>
F-3	0	1	1	1
J-1	0	1	1	1
K-1	0	1	1	1
K-1	0	0	1	1
K-3	0	0	1	1
K-9	0	1	1	1
L-1	0	1	1	1
L-1	0	1	1	1
L-1	1	0	1	1
L-7	0	0	0	1
L-9	0	1	1	1
L-9	1	0	1	1
<i>Sum</i>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>12</b>

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

## Gráfica 9

### Combinaciones de motivaciones de impulsar agenda

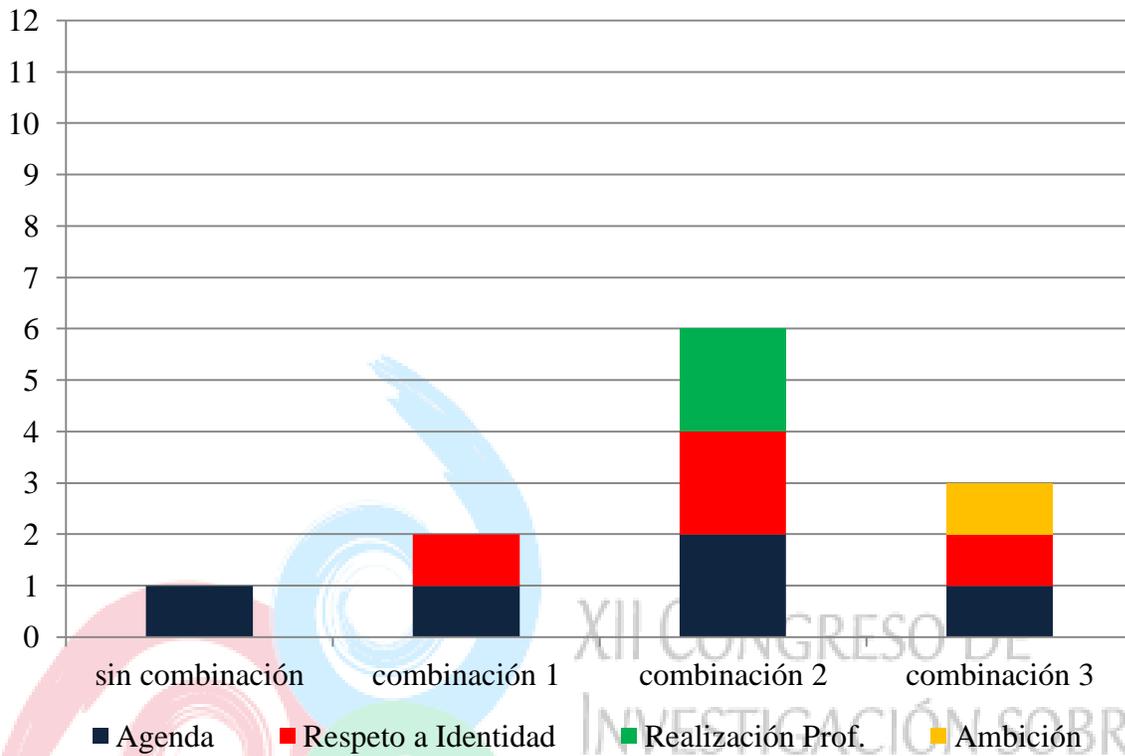


■ Impulsar agenda ■ Respeto a identidad ■ Realización prof. ■ Ambición

La frecuencia de las combinaciones de motivación (Gráfica 10) es la siguiente: en seis casos (50%) se combina tanto con respeto a la identidad como con realización profesional; en tres (25%) se combina con respeto a la identidad y ambición; en dos (16.5%) sólo con el respeto a la identidad, y en uno (8.5%) no hay combinación.

### Gráfico 10 Frecuencia de combinaciones de motivación de impulsar una agenda

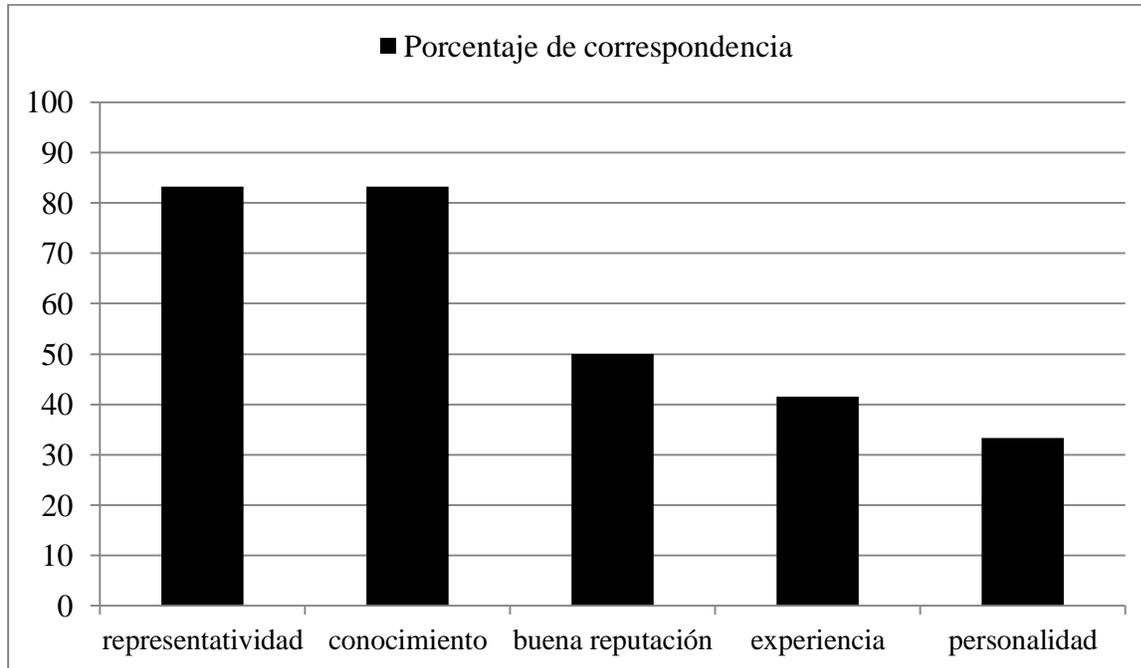
Cantidad de casos



Las combinaciones de motivación de impulsar una agenda (Gráfica 11), corresponden en un 83.3% a la demanda de representatividad, también 83.3% a la de conocimiento, 50% a la de buena reputación, 41.6% a la de experiencia y 33.3 % a la de personalidad.

## Gráfica 11

### Correspondencia entre la motivación de impulsar una agenda con demandas

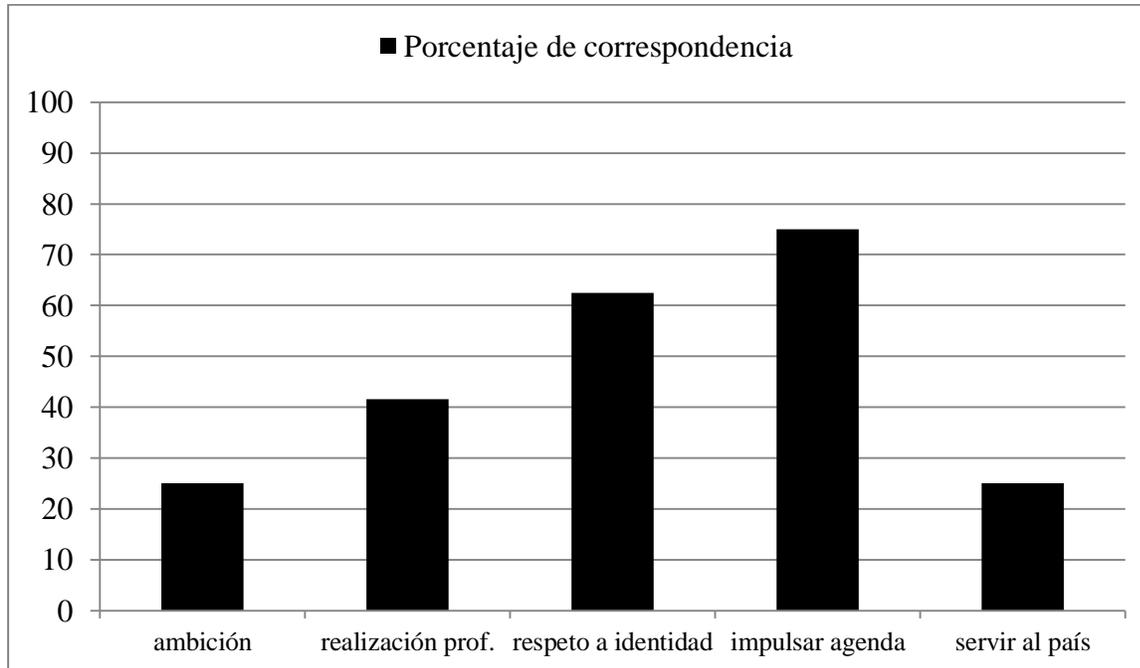


Vistas desde la perspectiva del reclutador, las combinaciones de demanda de buena reputación corresponden a las motivaciones así (Gráfica 12): con impulsar una agenda 75%, respeto a la identidad 62.5%, realización profesional 41.6%, ambición 25% y servir al país 25%.

La hipótesis suponía una plena correspondencia entre las demandas de buena reputación con las motivaciones de impulsar una agenda. Aunque la evidencia empírica no lo confirma de manera absoluta, puede afirmarse que guarda sentido con la realidad como una generalidad, puesto que en buena medida puede fundamentarse de manera plausible como explicación.

## Gráfica 12

### Correspondencia entre la demanda de buena reputación con motivaciones



### Sentido de las correspondencias

Puede considerarse que cuanto menor es la filiación política y asociativa de los reclutados, sus motivaciones están más orientadas a servir al país que a impulsar una agenda o a la ambición de continuar con una carrera en el servicio público. Esta motivación se pierde cuando la dinámica de la vida política inherente a la responsabilidad del cargo, los confronta, y así se produce su salida del servicio público por su propia voluntad. Asimismo, cuanto mayor es la filiación política y asociativa de los reclutas, sus motivaciones están más orientadas a impulsar una agenda propia de ella, pero también en esa medida condicionan su nombramiento al respeto a su identidad durante su gestión.

Aunque los nombramientos vayan orientados hacia la estabilidad o la legitimidad, también la demanda de conocimiento está comúnmente presente en ellos. Prácticamente no aparece la primera sin la segunda. Por lo tanto, aunque la hipótesis haya sido en el sentido de que el reclutamiento a individuos con un origen en la sociedad civil procura abonar a favor de la legitimidad democrática, los datos manifiestan por sí mismos que en realidad sería hacia la

eficacia. Sin embargo, si consideramos las historias de los casos podemos suponer que en los que hay demandas de legitimidad éstas tienen un énfasis sobre las de eficacia. La hipótesis ha considerado que la buena reputación tendría que ser la demanda de legitimidad más frecuente, sin embargo, los datos asegurarían que la representatividad ha tenido prioridad sobre ella.

## **Resultados**

Los resultados permiten concluir que las recompensas ofrecidas por el reclutador —como son el salario, las prestaciones, la notoriedad, las oportunidades para relaciones o algunas otras—, no siempre bastan para contratar a quien se pretende, y que tampoco son suficientes en todos los casos para mantener interesados o comprometidos a los que han sido reclutados para que permanezcan en funciones. Precisamente, una de las recompensas u ofertas más importantes por parte del reclutador ha sido el respeto a la identidad del recluta. Es decir, que no se puede condicionar su contratación a que adquiera, aunque fuese nominalmente, la filiación política del presidente. La identidad del potencial recluta o del que ya ha sido nombrado, no se transa cuando está arraigada en la oposición ni tampoco cuando ha permanecido en la indiferencia partidaria o en la convicción de ciudadanía (como un sujeto distinto al que tiene un rol partidario o de político profesional). Su fidelidad al presidente o al titular de una dependencia está supeditada o condicionada a un objetivo o bien que se considera superior, como la democracia, la justicia social, el bienestar del país o los derechos humanos. Destaca, por lo tanto, que para el reclutador los objetivos de gobernabilidad son más importantes que sus simpatías partidarias o ideológicas; y que para el recluta también pueden ser más importantes sus intereses personales, de grupo o públicos que sus simpatías o diferencias con el presidente o su gobierno.

## **Referencias**

Aguilar Valenzuela, Rubén y Jorge G. Castañeda (2007). *La diferencia. Radiografía de un sexenio*. México: Grijalbo.

Álvarez Enríquez, Lucía (2003). “Actualidad y debate en torno a la sociedad civil” en Silvia Bolos (coord.). *Participación y espacio público*. México: Universidad de la Ciudad de México, pp. 39-74.

—(2004). *La sociedad civil en la Ciudad de México: actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Plaza y Valdés.

Arditi, Benjamín (coord.) (2005). *Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Barcelona: Anthropos-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Basombrío I., Carlos (ed.) (2005). *Activistas e intelectuales de la sociedad civil en la función pública en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Bobbio, Norberto (1981). “Reclutamiento político” en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (eds.), *Diccionario de política*. México: Siglo XXI, pp. 1390-1397. (Título original: *Dizionario di politica*, 1976).

—(1996). *El futuro de la democracia* (trad. José Fernández Santillán). México: Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español. (Título original: *Il futuro della democrazia*, 1984).

Camp, Roderic Ai (1981). *La formación de un gobernante: La socialización de los líderes políticos en el México post-revolucionario*. Trad. Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica. (Título original: *The Making of a Government: The Socialization of Political Leaders in Post Revolutionary Mexico*, 1979).

—(1990). “Camarillas in Mexican Politics: The Case of Salinas Cabinet” en *Mexican Studies*, vol. 6, núm. 1, pp. 85-107.

—(1996). *Reclutamiento político en México, 1894-1991*. Trad. Stella Mastrangelo. México: Siglo XXI. (Título original: *Political Recruitment Across Two Centuries. Mexico, 1884-1991*, 1996).

Camou, Antonio (comp.) (2001). “Estudio preliminar” en *Los desafíos de la gobernabilidad*. (Compilación, Prólogo y Estudio preliminar de Antonio Camou). México: Flacso-IIS UNAM/Plaza y Valdez.

CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.

Costa, Gino y Carlos Basombrío (2004). *Liderazgo civil en el ministerio del interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Czudnowski, Moshe M. (1975) "Political Recruitment" en Fred I. Greenstein y Nelson Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*. Addison Wesley, Reading, Mass., vol. II, pp. 155-242.

Dresser, Denise (coord.) (2004). *Gritos y susurros. Experiencias intempestivas de 38 mujeres*. México: Grijalbo, pp. 349-357.

Fox, Vicente y Rob Allyn (2007). *La revolución de la esperanza. La vida, los suelos y los anhelos de un presidente*. México: Aguilar.

Guillén, Fedro Carlos (coord.) (2007). "Julia Carabias Lillo", entrevista de Fedro Carlos Guillén en *Instituto Nacional de Ecología. Quince años de políticas ambientales en México. Memoria testimonial*. México: Semarnat-INE, pp. 39-54.

Lewis, David (2008a). "Crossing the boundaries between 'third sector' and state: life-work histories from the Philippines, Bangladesh and the UK. *Third World quarterly*, vol. 29, núm. 1. pp. 125-141.

Lewis, David (2008b). *Using life histories in social policy research: the case of third sector/public sector boundary crossing*. *Journal of Social Policy*, vol. 37, núm. 4. pp. 559-578

Lindau, Juan David (1993). *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*. México: Joaquín Mortiz.

López Díaz, Pedro (2007). *Diccionario de la clase política mexicana*. México: Facultad de Economía de la UNAM-La Jornada.

México. Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial (1993). *Diccionario biográfico del gobierno mexicano*. Rosa Pretelín (coord.). México: FCE.

Montero, José Ramón y Leonardo Morlino (1993). “Legitimidad y democracia en el sur de Europa” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, núm. 64, pp. 7-40.

Montero, José Ramón, Richard Gunther y Mariano Torcal (1998). “Actitudes hacia la democracia en España: Legitimidad, descontento y desafección” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)* núm. 83, pp. 9-49.

Musacchio, Humberto (2002). *Quién es quién en la política mexicana. Diccionario*. México: Plaza y Janés.

Nagle, John D. (1979). *Sistema y sucesión. Las bases sociales del reclutamiento de la élite política*. Trad. Félix Blanco. México: La Red de Jonás. Título original: *System and Sucesión: The Social Bases of Political Elite Recruitment*.

Rousseau, Isabelle (1998). “La SPP y las dinámicas de constitución de un equipo: 1982-1988”, *Foro Internacional*, núm. 152-153, abril-septiembre.

———(2001). *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995. (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)*. México: El Colegio de México,

Salazar Ugalde, Pedro (2000). “Legalidad” en Laura Baca Olamendi et al., *Léxico de la política*. México: Fondo de Cultura Económica-Flacso, pp. 289-293.

Smith, Peter H. (1981). *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*. Trad. Soledad Loaeza y Joaquín Urquidi. México: El Colegio de México. Título original: *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century México, 1979*.

## **Entrevistas**

Berman, Sabina. Entrevista a Josefina Vázquez Mota. Programa Shalalá, emisión televisiva de Canal 7, México, D.F., 22 de junio de 2011.

D’Artigues, Katia (2002). *El gabineteazo*. México: Grijalbo.

D’Artigues, Katia. Entrevista a Josefina Vázquez Mota. Programa Shalalá, emisión televisiva de Canal 7, México, D.F., 16 de marzo de 2011.

D'Artigues, Katia y Sabina Berman. Entrevista a Xóchitl Gálvez. Programa Shalalá, emisión televisiva de Canal 7, México, D.F., 10 de marzo de 2010.

———. Entrevista a Alejandro Gertz Manero. Programa Shalalá, emisión televisiva de Canal 7, México, D.F., 11 de junio de 2008.

———. Entrevista a Julia Carabias. Programa Shalalá, emisión televisiva de Canal 7, México, D.F., 21 de julio de 2010.

*Futuros*. “La participación de la sociedad civil: parte natural de la cultura democrática”. Entrevista a Mariclaire Acosta Urquidi en *Futuros*, vol. III, núm. 9, 2005.

Mónica Garza. Entrevista a Josefina Vázquez Mota. Programa Historias Engarzadas, emisión televisiva, Canal 7, México, D.F., 18 y 25 de junio de 2011.

Villarreal, Héctor. Entrevista a Octavio Amorim Neto, Sao Paulo, Brasil, 18 de febrero de 2011.

———. Entrevista a Rubén Aguilar Valenzuela, México, D.F., 31 de marzo de 2009.

———. Entrevista a Vicente Fox Quesada. Comunicación electrónica en <http://twitter.com/FoxVicente>, 18 de febrero de 2010.

———. Entrevista a Xóchitl Gálvez Ruiz, México, D.F., 25 de agosto de 2009.

———. Entrevista a Rogelio Gómez Hermosillo, México, D.F., 8 de julio de 2009.

———. Entrevista a Guadalupe Morfín Otero. Comunicación vía correo electrónico, 11 y 24 de septiembre, 29 de octubre de 2009 y 11 de marzo de 2010.

## **Mesa A.3 Democracia y juventud: valores y participación**

### **De las redes sociales virtuales a la conformación de movimientos sociales.**

#### **El caso de las movilizaciones originadas en mayo de 2012**

*Israel Tonatiuh Lay Arellano*<sup>227</sup>

#### **Resumen**

El capítulo tiene la finalidad de centrarse en los acontecimientos surgidos a partir del mes de mayo de 2012 y el cambio de estrategia, tanto para los grupos ciudadanos como para los medios y el Gobierno, debido al uso de una tecnología prácticamente nueva, que más que su plataforma tecnológica, su apropiación permite el empoderamiento, logrando al día de hoy acciones que ni las propias instituciones del Estado mexicano habían logrado, llevando esto a la euforia de los participantes y a señalar el contexto como la posible “primavera mexicana”, lo cual si bien puede ser muy lejana de la realidad, sí hace poner atención en los mecanismos de los grupos tradicionales de la sociedad civil contrastados con los de los grupos que comienzan a surgir. Con lo anterior, el texto pretende debatir acerca de la concepción de sociedad civil, espacio público, participación y el uso de nuevas tecnologías.

#### **Palabras clave:**

Movimientos sociales, plataformas de redes virtuales

A principios del mes de mayo de 2012 se hizo la siguiente pregunta en un evento académico ¿Pueden las redes sociales virtuales ser un catalizador para la participación ciudadana? Es innegable que el uso de las llamadas redes sociales virtuales aumenta cada día en nuestro país. La visión de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) y de la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI), reduce al entretenimiento la participación en estas redes, pero a mediados de este mes parecía llegar la respuesta sin que hubiera duda al respecto. Quedó demostrado que el uso y apropiación de esta tecnología podía potenciar la participación ciudadana. Si bien la

---

<sup>227</sup> Dr. en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara, profesor-docente titular A de tiempo completo adscrito al Instituto de Gestión del Conocimiento y Aprendizaje en Ambientes Virtuales del Sistema De universidad Virtual.

experiencia iniciada en este mes se circunscribe en el contexto de las elecciones federales, se comienza a diferenciar de la concepción que algunos investigadores de las más prestigiadas universidades tanto públicas como privadas de México tienen al respecto de las plataformas de redes sociales virtuales.

El capítulo tiene la finalidad de centrarse en los acontecimientos surgidos a partir del mes de mayo de 2012, que dieron origen al movimiento *#YoSoy132*, y de cómo éste utilizó diversos mecanismos para que los medios de comunicación, tanto electrónicos como escritos, y los actores del proceso electoral federal cambiaran en algunos momentos de estrategia debido al uso de una tecnología prácticamente nueva, que más que su plataforma tecnológica, su apropiación permite el empoderamiento, conquistando al día de hoy acciones que ni las propias instituciones del Estado mexicano habían logrado, llevando esto a la euforia de los participantes y a señalar el contexto como la posible *Primavera mexicana*.

### **1. Algunas líneas sobre los conceptos utilizados**

El concepto de red social así como el de movimiento social, tienen dos grandes connotaciones, una muy común, de acuerdo al lenguaje coloquial, y otra más académica o científica, que a su vez se divide en una amplia gama de posturas. En la primera, se entiende como una red social la interacción entre un grupo de individuos que tienen en común una agenda, proyecto o temática. Actualmente, si uno escribe en algún buscador de internet estas palabras, la referencia serán las plataformas de servicios de redes sociales, tema en el cual abundaremos más adelante. Así mismo, el o los movimientos sociales son entendidos coloquialmente como la manifestación explícita o las protestas sobre diversas temáticas, que tienen un inicio, un desarrollo y un fin, cuestión componente pero limitada. Si bien este capítulo no pretende abordar el origen ni el desarrollo de estos conceptos, es necesario más que bosquejar, señalar algunas de las características teóricas al respecto, que nos ayudarán a entender el objeto de estudio que describiremos.

Alberto Melucci conceptualiza la identidad colectiva como “la definición compartida e interactiva, y producida por individuos en interacción, concerniente a las orientaciones de su acción, así como el campo de oportunidades y restricciones en el que tienen lugar sus acciones”.

También señala que el exceso de información en una sociedad provoca que la identidad individual y colectiva se enfrente a una incertidumbre (Melucci, 1989), así como al hecho de que los individuos pertenecen al mismo tiempo a diversos sistemas de referencia (Melucci: 1992). Bajo esta definición, Marisa Revilla Blanco señala que:

“Desde esta perspectiva de la incertidumbre como pérdida del sentido de la acción individual y colectiva en sociedades como alta densidad de información, el movimiento social se constituye como proceso de identificación, esto es, de desarrollo del potencial de individualización (...) por lo que el surgimiento de un movimiento social implica una insuficiencia en las identidades colectivas que existen e interactúan en una sociedad en unas coordenadas espaciotemporales determinadas (...) por lo que la acción de un movimiento social se convierte en un signo: el hecho mismo de su existencia es el principal mensaje que el movimiento ofrece a la sociedad. Indica que existe un problema que concierne a todos y en torno al cual se ejercitan nuevas formas de poder, se ensayan nuevas formas de acción y se pueden configurar identidades colectivas distintas a las existentes” (Revilla, 1994: 9).

Por su parte, Gerardo Munck (1995) define el concepto de movimiento social como “como un tipo de acción orientada hacia el cambio por una masa descentralizada, encabezada de una manera no jerárquica, por un actor social”. En este sentido, y bajo estos conceptos, podemos señalar que el objeto de estudio al que nos referiremos en este texto cumple con estas características, así mismo, sus mecanismos potencian el sentido de comunicación a través de las plataformas de redes sociales virtuales.

Carlos Lozares (1996) señala que “Las Redes Sociales pueden definirse como un conjunto bien delimitado de actores, individuos, grupos, organizaciones, comunidades, sociedades globales, etc. vinculados unos a otros a través de una relación o un conjunto de relaciones sociales”. Linton Freeman (2004), por su parte, señala a Émile Durkheim y a Ferdinand Tönnies entre los precursores del estudio de las redes sociales. Sobre el primero señala que aportó una explicación no individualista al hecho social, argumentando que los fenómenos sociales surgen cuando los individuos que interactúan constituyen una realidad que ya no puede explicarse en términos de los atributos de los actores individuales. Hizo distinción entre una sociedad tradicional -con

"solidaridad mecánica"- que prevalece si se minimizan las diferencias individuales; y una sociedad moderna -con "solidaridad orgánica"- que desarrolla cooperación entre individuos diferenciados con roles independientes. Tönnies argumentó que los grupos sociales pueden existir bien como lazos sociales personales y directos que vinculan a los individuos con aquellos con quienes comparte valores y creencias (*gemeinschaft*), o bien como vínculos sociales formales e instrumentales (*gesellschaft*).

Muy ad hoc con la era digital de nuestro tiempo, a través de las plataformas para redes sociales virtuales, las que conocemos como *facebook*, *Twitter*, *Youtube*, *Google+*, *Sonico*, *Badoo* y *Hi5* entre otras, los grupos sociales no sólo conservan las características mencionadas, sino que son potenciadas por las dinámicas propias de la virtualidad. Sin embargo, cabe resaltar dos posibles niveles en la comprensión y apropiación de las redes sociales virtuales: la primera, como una simple conjunción de individuos ligados por temas comunes, y el segundo nivel, donde de acuerdo al interés de la temática los individuos comparten y difunden información, creando entre los participantes de estos dos bloques una brecha digital de segundo nivel, la cual es entendida como “la diferencia en la capacidad de aprendizaje que surge entre los miembros de una sociedad, en función a la calidad de los contenidos digitales a los que acceden y hábitos y criterios de uso de las TIC’s a las que tienen acceso” (Córica, 2012).

Sin embargo, aunque la temática de los movimientos y las redes sociales ha sido abordada de manera constante desde diferentes enfoques teóricos, las redes sociales virtuales son un tema de reciente exploración. Por un lado, han sido conceptualizadas como parte de una industria del entretenimiento, mientras que el acercamiento académico se ha limitado a la característica de un uso masivo de determinados contenidos digitales, como las bibliotecas digitales, las redes de ofertas de perfiles profesionales, como *Linked in*, las aplicaciones web para almacenar presentaciones de diapositivas y en flash, por ejemplo *slideshare* y *prezi*, la curaduría de contenidos en torno a preguntas y respuestas, como *yahoo answers* y *Quora*, diversos repositorios de materiales educativos, y la famosa enciclopedia *wikipedia*, tan sólo por nombrar algunas.

Es muy posible que se difiera en que algunos de estos servicios sean redes sociales virtuales, aunque éstos mismos así se han autodenominado en un congreso académico dedicado precisamente a las Tecnologías de la Información y la Comunicación, *Conectáctica*, realizado en la Universidad de Guadalajara a finales del mes de junio de 2012, pero más que los usos académicos o de entretenimiento, se describirá a continuación el impacto de la apropiación de estas plataformas en la generación de un movimiento social.

## **2. Redes sociales virtuales, usos y números**

En el año de 2010 inició una serie de protestas y movilizaciones en los países árabes del norte de África. En julio de 2012 el saldo es el siguiente: tres gobiernos derrocados (Túnez, Egipto y Libia), dos países con revueltas sociales intensas (Siria y Yemen), seis con protestas altas (Argelia, Marruecos, Jordania, Irak, Kuwait y Omán) y cuatro con protestas moderadas (Arabia Saudita, Sudán, Sahara Occidental y Mauritania). Estos acontecimientos fueron bautizados en occidente como la “Primavera árabe”. El término primavera se retoma del movimiento así mismo denominado en Praga, la capital de la entonces Checoslovaquia, entre enero y agosto de 1968, fecha en la cual fueron invadidos por la Unión Soviética y sus aliados del Pacto de Varsovia. Este fenómeno fue visto como el florecimiento de las nuevas ideas acerca de un comunismo democrático, emprendido por Alexander Dubcek, secretario del partido comunista checoslovaco, y por ende líder de su país en ese momento.

El movimiento de la “Primavera de Praga” buscaba cambiar paulatinamente los aspectos arbitrarios el sistema comunista mantenía en Checoslovaquia, para avanzar hacia una forma más democrática de socialismo, legalizando a partidos políticos y sindicatos, permitiendo la libertad de prensa, de expresión y el derecho a huelga, entre otras, es decir, una verdadero florecimiento de nuevas ideas impulsadas desde el propio gobierno. Muy diferente a lo que ha sucedido en los países árabes, que a causa de la opresión y la falta de libertades y garantías, comenzaron las manifestaciones y disturbios, en algunos países apoyados militarmente por Estados Unidos y la OTAN.

Sin embargo, en la “Primavera árabe”, se resaltó por los medios de comunicación occidentales y diversos blogs en el mundo de habla hispana, que el uso de las plataformas de redes sociales

virtuales, sobre todo de *Twitter*, contribuyeron en gran medida al objetivo democrático en esos países, lo cual algunos académicos han afirmado, mientras que otros señalan que el número de habitantes que utilizaban esos medios eran una minoría, aunque en Egipto, el gobierno ordenó suspender el acceso a las redes sociales virtuales, a toda la internet y la telefonía celular, tres días después de que iniciaron las protestas (rpp.com, 2011). La empresa de noticias CNN señaló que una página en *Facebook* reunió a más de 80 mil seguidores, de los cuales 60 mil se suscribieron de un día para otro (Lister & Smith, 2011). Así mismo, en Libia el gobierno bloqueó el acceso a *Twitter* y a *Facebook* el 18 de febrero de 2011, e Internet el día 19.

En Europa y en Latinoamérica también se ha convocado a movilizaciones a través de las plataformas de redes sociales virtuales, teniendo diversos resultados de los cuales no abundaremos aquí. Podemos citar dos ejemplos: en España la situación económica de 2011 obligó a los ciudadanos carentes de empleo y de oportunidades a manifestarse en la Puerta del Sol en Madrid. Esta manifestación fue convocada a través de las plataformas de redes sociales, a través de *hashtags* como *#acampadasol*, *#M15*, *#nonosvamos*, *#spanishrevolution* y *#democraciarealya*, en *Twitter*. De los diez *trending topics* de la semana del 15 de mayo en España, la mayoría estaban asociados con la movilización pacífica (Gómez, 2011). Finalmente, bajo este complejo contexto, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), en el poder, perdió las elecciones contra el conservador Partido Popular (PP). El segundo ejemplo es el movimiento estudiantil que se generó en Chile en el mes de junio de 2011, cuyo objetivo era la exigencia de una educación gratuita y de calidad. Estas protestas fueron apoyadas por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) el cual convocó a un paro nacional de 48 horas los días 24 y 25 de agosto. En todas estas movilizaciones las redes sociales virtuales se utilizaron para organizar y convocar a la población. El gobierno tomó la medida de monitorear las redes sociales para revisar lo que se opinaba sobre el tema, pero desistió tras la desaprobación de los ciudadanos.

En nuestro país, en el año 2006, y en el contexto del presumible fraude electoral, hubo una efervescencia a través de los blogs. Aunque estos pueden considerarse como los precursores en el uso de los instrumentos de Internet para crear comunicación alternativa, nos interesa enfocarnos en las tecnologías que permiten la interacción sincrónica, desde esta perspectiva, el antecedente de los usos de las plataformas de redes sociales virtuales como medios de comunicación

alternativos se remonta a finales de 2008. De acuerdo con Maite Azuela para muchos el 4 de noviembre de ese año fue el primer día de la “autoconciencia”, pues cuando cayó el avión en el que viajaba el entonces Secretario de Gobernación Juan Camilo Mouriño “Los mensajes de *Twitter* que hasta entonces parecían dominados por mensajes personales, cobraron un significado social diferente al convertirse en la primera fuente de información con reportes, enviados desde las oficinas aledañas al Paseo de la Reforma, sobre la caída de un avión” (Azuela, 2011: 171). Mientras que el segundo momento importante en que *Twitter* “suplió” o complementó a los medios tradicionales fue durante la epidemia de influenza AH1N1 en abril de 2009.

En cuanto a su uso en la organización de movilizaciones, Ricardo Zamora (2011) señala el primer caso de relevancia en este ámbito comunicativo fue *#internetnecesario*, que surgió el 19 de octubre de 2009, cuando Alejandro Pisanty, presidente de la Internet Society en México, reprobaba en un comunicado la intención de imponer un impuesto del 4% a internet y las telecomunicaciones. Para exponer este desacuerdo, se convocó a poco más de cien personas a asistir con sus equipos de cómputo al Parque Hundido, en la Ciudad de México, para el domingo 25 de octubre. El movimiento se hizo visible debido a que el día de la cita acudieron medios nacionales e internacionales (BBC Mundo, Diario *El País*, TV Azteca, CNN, IMER, Proyecto 40, Antena 3, Revista Proceso, Once TV, Cadena 3, W Radio, Milenio TV, *Milenio Diario*, El Universal, Excélsior y Publimetro, entre otras) los cuales cubrieron el evento.

El diario *El País* publicó al respecto, que se trataba de la “la primera manifestación *Twitter*”. Luis César Torres señala que el tópico de *#Internetnecesario*, cuyo mensaje subrayaba “Internet no es un lujo”, estuvo por más de siete horas en los primeros niveles de mención, alcanzando el .94% de todos los mensajes de *Twitter* en el mundo, o sea un aproximado de 51 mil 700 mensajes. De esta manera, Torres resalta que “no fue necesario hacer manifestaciones en las calles ni huelgas de hambre para haber sido recibidos por la Cámara de Senadores”, (Torres: 2009) la cual ante esa presión mediática, votó en contra de gravar los servicios de internet.

Sin demeritar los esfuerzos y las estrategias utilizadas por los ciudadanos, cabe resaltar que esta agenda coincidía con los dos grupos más poderosos del sector: Televisa y Telmex, a lo que Mario Campos señaló que “resulta relevante porque podría explicar una alianza tácita, no hablada ni

negociada, que habría facilitado la buena disposición de algunos medios de comunicación a abrir sus espacios para difundir el reclamo” (Campos, 2011, 68). En este sentido cabría preguntarse si en realidad esta protesta puede considerarse como exitosa, cuando desde otra óptica podría parecer que fue un movimiento utilizado al presentarse como la protesta con un rostro de sociedad civil, mientras las empresas mencionadas no se metieron en diferendos con el Gobierno y sus intereses económicos estaban siendo protegidos, ya que si bien se logró evitar tasar el impuesto a los servicios de internet, no se impidió que el gravamen se aplicara a la telefonía móvil y fija y a la televisión por cable.

Otras situaciones sociales han utilizado las plataformas de redes sociales virtuales para informar acerca del fenómeno y del seguimiento que se hace, sin embargo y a pesar de su importancia, no tuvieron un impacto que repercutiera en acciones por parte del Estado, por ejemplo el de *#guarderiaABC*, *hashtag* sobre los niños muertos y lesionados en el incendio de esa guardería en Hermosillo, Sonora el 5 de junio de 2009, y *#15x15*, que clamó justicia por los quince jóvenes asesinados el 30 de enero de 2010 en Villas de Salvárcar, en Ciudad Juárez. Sobre esto, Daniel Gershenson señala “es importante recalcar que las redes sociales basadas en internet son un elemento más, importante pero insuficiente, de las cadenas que conforman las actividades necesarias para una acción efectiva en el espacio público” (Gershenson, 2011: 82).

Lo anterior no significa un esfuerzo en vano, en el caso de las acciones en Ciudad Juárez, Gershenson señala que su éxito relativo radica en que generó la articulación de una base de activistas en línea dispuestos a colaborar en acciones futuras. En lo concerniente a la Guardería ABC se consolidaron instrumentos de colaboración, como la comunicación e interacción en tiempo real con los padres de algunos de los niños fallecidos o lesionados, el movimiento *@cincodejunio* ha organizado foros, presentaciones y eventos, con lo que han informado a los ciudadanos tanto de manera presencial como virtualmente acerca de sus demandas, lo que les ha valido el apoyo de diversas organizaciones e incluso reuniones en el Senado de la República y en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, hasta ese momento algunos académicos tomaban con cautela las redes sociales virtuales. En el foro Democracia electrónica y gobiernos abiertos, realizado por el Instituto de

Investigaciones Jurídicas de la UNAM a mediados de octubre de 2011, Pedro Salazar Ugarte destacó que “si bien es cierto que más personas se incorporan a la vorágine informativa, también lo hacen de una forma más reactiva y ligera, y, por tanto, menos reflexiva. Hay una deliberación constante, pero integrada en su mayor parte por ocurrencias y comentarios insustanciales que no necesariamente nos convierten en ciudadanos mejor informados o más participativos”. Por su parte, John Ackerman se declaró escéptico sobre la capacidad de las redes sociales para generar una nueva dinámica de debate político, “ya que dichos espacios están dominados por los mismos intereses que acaparan los medios electrónicos tradicionales, y los políticos no tienen ninguna responsabilidad de contestar cuando son interpelados”. En una postura más radical se encuentra María de la Gracia Castillo, investigadora del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, quien postula que “el uso de las nuevas tecnologías no puede propiciar un cambio auténtico en la estructura social por ser una tecnología creada y al servicio del capitalismo” (Castillo, 2012).

Contraria a esta postura podemos señalar que *Twitter* sí ha tenido una contribución, y es la de ser un espacio de deliberación, que hace visibles movimientos y discusiones que difícilmente aparecerían sin censura en los medios tradicionales, tales como el matrimonio entre personas del mismo sexo o el tema del aborto y el de la protección a la vida en distintas entidades federativas, por lo que se puede entender, como señala Gerardo Lozano, que “*Twitter* sí está contribuyendo a interesar a la gente en las discusiones de la política, suministrando a la democracia uno de sus alimentos indispensables: el debate, la rendición de cuentas y la creación de información alternativa” (Lozano, 2011: 236), sin embargo, su uso libre ya ha causado ciertos problemas, aprovechados por las autoridades para intentar más que regular, penalizar ciertos usos.

El ejemplo por excelencia en este punto, hasta hoy, es la reforma al Código Penal del Estado de Veracruz, tipificando la perturbación del orden público<sup>228</sup>. Esta situación ocurrió en el contexto del caos supuestamente ocasionado por María de Jesús Bravo Pagola y Gilberto Martínez, quienes *twitearon* rumores de un supuesto ataque de narcotraficantes a escuelas públicas, lo que causó pánico entre los padres de familia que se abocaron a sacar a sus hijos de los planteles

---

<sup>228</sup> El texto señala que esta sanción se aplicara a quien “por cualquier medio afirme falsamente la existencia de aparatos explosivos u otros, de ataques con armas de fuego o de sustancias químicas, biológicas o tóxicas que puedan causar daño a la salud, ocasionando la perturbación del orden público”.

educativos públicos y privados de la zona conurbada de Veracruz (Boca del Río, Alvarado, Medellín y la capital de esa entidad). Bravo y Martínez fueron detenidos y acusados de terrorismo por el gobernador de Veracruz, Javier Duarte, quien envió la iniciativa al congreso local, la cual aprobó en *fast track* con 33 votos a favor y 14 en contra. Las protestas no se hicieron esperar y se le acusó al Gobierno de Veracruz de atentar contra la libertad de expresión y contra la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Varios actores políticos de talla nacional aprovecharon el contexto para señalar, a través del *Twitter*, su reprobación a tal medida, entre ellos el entonces precandidato del PRI Enrique Peña Nieto y el Gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez. Finalmente los dos ciudadanos quedaron en libertad, desestimándose los cargos en su contra.

Las acciones de los ciudadanos en una localidad como la zona conurbada de Veracruz, parecen estar muy lejos de las que se reflejan en el estudio 2011 que realizó la Asociación Mexicana de Internet (Amipci), publicado en el mes de mayo, y en el cual por vez primera se incluye el uso de las plataformas de redes sociales virtuales. De acuerdo con este informe los internautas ascendían en esa fecha a 34.9 millones, y sus principales actividades sociales online eran: enviar y recibir correos electrónicos (90%), Enviar y recibir mensajes instantáneos (75%), ver y bajar fotos o videos (68%) y acceder a las “redes sociales” (61%). Las plataformas en servicio en este año son: *Facebook, Youtube, Twitter, Hi5, Badoo, Sonico, LinkedIn, MySpace, Flickr, Buzz, Second Life, Ustream, Ping, Foursquare, Formspring* y *yammer*, siendo las más usadas las primeras ocho de la lista, con el 39, 28, 20, 6, 3, 2, 1 y 1% respectivamente.

Sin embargo, desde esta primera incorporación de las “redes sociales” al estudio, puede notarse que las principales actividades dentro de éstas están enmarcadas en el rubro del entretenimiento: enviar mensajes públicos y privados, compartir fotos, actualizar perfil, comentar lo que se realiza, juegos online, participación en concursos y sorteos, compartir videos, seguir marcas comerciales y comprar en línea. Así mismo, las cinco usos del internauta mexicano en las plataformas de redes sociales virtuales son: comunicación con familiares y amigos (90%), seguimiento y opinión de cultura, entretenimiento y deporte (53%), seguimiento y opinión de las últimas noticias (46%), conocer y relacionarse con personas desconocidas (34%), y compra de productos y servicios (26%).

En el mes de septiembre de 2011, la Amipci presentó un estudio exclusivo sobre redes sociales en México y Latinoamérica, en donde además de otra información, presenta las estadísticas de acceso a las tres principales plataformas en ese año:

Plataforma	Frecuencia de conexión diaria	Horas de conexión semanales	Lugar de conexión
<i>Facebook</i>	Varias veces al día (48%)	Menos de 1 hora (21%)	Lugares públicos (11%)
	Cada día (26%)	1 a 3 horas (36%)	Escuela (12%)
	Cada 2 o 3 días (15%)	4 a 6 horas (17%)	Hogar (40%)
	Cada semana (7%)	7 a 10 horas (10%)	Trabajo (16%)
	Cada 2 semanas (2%)	11 a 15 horas (5%)	Cibercafé (5%)
	Cada mes (2%)	Más de 15 horas (11%)	Celular/Smartphone (15%)
<i>Youtube</i>	Varias veces al día (34%)	Menos de 1 hora (30%)	Lugares públicos (10%)
	Cada día (27%)	1 a 3 horas (42%)	Escuela (8%)
	Cada 2 o 3 días (22%)	4 a 6 horas (9%)	Hogar (48%)
	Cada semana (11%)	7 a 10 horas (10%)	Trabajo (16%)
	Cada 2 semanas (4%)	11 a 15 horas (4%)	Cibercafé (4%)
	Cada mes (2%)	Más de 15 horas (5%)	Celular/Smartphone (14%)
<i>Twitter</i>	Varias veces al día (33%)	Menos de 1 hora (48%)	Lugares públicos (13%)
	Cada día (20%)	1 a 3 horas (23%)	Escuela (11%)
	Cada 2 o 3 días (19%)	4 a 6 horas (17%)	Hogar (39%)
	Cada semana (16%)	7 a 10 horas (6%)	Trabajo (16%)
	Cada 2 semanas (5%)	11 a 15 horas (2%)	Cibercafé (4%)
	Cada mes (6%)	Más de 15 horas (4%)	Celular/Smartphone (18%)

El estudio dedica además una sección a los precandidatos dentro de las principales plataformas, donde destacando que el de mayor mención en *Facebook* y *Twitter* es Enrique Peña Nieto (1,008,018 y 27,381 respectivamente), siendo Marcelo Ebrard Casaubón el de menor mención (1,061 y 3,202 respectivamente). También es Peña Nieto el de mayor recordación espontánea, un 65% comparado con su más cercano competidor, Josefina Vázquez Mota, que tenía el 24%. En la percepción sobre que el precandidato proporciona información relevante, los personajes se mantuvieron casi parejos: Peña Nieto (22%), Josefina Vázquez (21%), Santiago Creel (17%), Andrés Manuel López Obrador (20%) y Marcelo Ebrard (19%); de igual manera en la percepción de imagen congruente: Peña Nieto (23%) Vázquez Mota (19%), Creel Miranda (15%), López Obrador (18%) y Ebrard Casaubón (16%). Finalmente la expectativa sobre los candidatos tenía los siguientes números: Propuestas claras y no ataques (34%), seriedad, congruencia y honestidad (28%), interacción entre partidos y ciudadanos (6%) y debates online (5%).

En el estudio 2012 de la Amipci que se publicó el pasado mes de mayo, señala que los usuarios de Internet en México aumentaron a 40.6 millones, que las principales actividades por la que los mexicanos se convierten en internautas son: 1. Búsqueda de información (29%), 2. Utilizar el correo electrónico (28%), 3. Uso de videojuegos (17%), y 4. Acceso a “redes sociales” (17%), la cual escaló a la segunda posición con el 77% de las actividades online, sólo por debajo del envío y recepción de correos electrónicos, con el 80%, mientras que la búsqueda de información apareció en tercer sitio con el 71%. Sin embargo se continúa subrayando en el estudio que la utilización de redes sociales está catalogada como entretenimiento, al colocarse como la principal actividad de entretenimiento online.

Para ello las tres plataformas más utilizadas siguen siendo *Facebook*, *Youtube* y *Twitter*, surgiendo como la cuarta *Google+*, desplazando al quinto sitio a *Hi5*. Mientras que el tema de la política queda reducido a tres cuestiones: sobre el porcentaje de internautas que accede a publicidad política dentro de las “redes sociales”, el cual alcanza el 51%, si se es fan o seguidor de algún candidato político, cuya respuesta afirmativa es del 41%, y sobre la intención del voto por el candidato al que siguen, donde respondieron sí, el 40%. Si se siguen estas cifras finalmente sólo 1 millón 435 mil internautas habrían sido los seguidores totales de los candidatos a través de las plataformas de redes sociales virtuales ¿Apegado o no a la efervescencia ciudadana pre y post

electoral? Un punto esencial para el análisis es la apropiación de la tecnología y la retroalimentación que hace de la información, tanto online como offline, cuestión que los grupos activistas pre y post electorales llevaron a su optimización, principalmente el movimiento *#YoSoy132*.

### **3. El movimiento *#YoSoy132* y las movilizaciones pre-electorales**

Las plataformas de redes sociales virtuales, además del entretenimiento, también fueron apropiadas, casi desde el ingreso de esa tecnología a nuestro país, para causas de información y movilizaciones sociales, que por alguna u otra razón no tuvieron eco en acciones multitudinarias como las de los meses de mayo y junio de 2012, emprendidas principalmente por el movimiento *#YoSoy132*, y a las que este movimiento se sumó en el mes de julio (y con seguridad posteriormente), pero que también se han mantenido presentes a través de las redes, e incluso llamaron a marchas o acciones, tales como *#JusticiaABC*, que convocó a una marcha de carriolas el 3 de junio en la Ciudad de México, o las iniciativas como *Apaga la tele*, que convocó a no ver la televisión los días 26 y 27 de mayo; o la *Mega mentada* en Guadalajara, que reunió a más de cinco mil personas para gritar la ofensa al gobernador Emilio González, el 23 de junio.

*#YoSoy132* es movimiento que nació en un contexto determinado y con dos objetivos particulares, cuya principal característica ha sido la utilización de las plataformas de redes sociales virtuales para dar a conocer sus posturas, pero sin quedarse en ese plano, llevando sus acciones fuera de las redes y del Internet. Esa organización y capacidad de movilización offline fue el catalizador para compartir la movilización con otras agendas, principalmente en el contexto electoral y post electoral, pero también con los que se acaban de citar, e incluso con los rechazados de la UNAM<sup>229</sup>, formando un movimiento de alcances distintos que por un lado puede verse como la suma de diversas expresiones de reclamo social, pero por otro lado, también podría restar autonomía o crear confusión sobre la autoría de las convocatorias, o peor aún, desconocimiento, situación que puede llevar a la erosión de cualquier movimiento.

Los antecedentes de *#YoSoy132* se originan el viernes 11 de mayo, el candidato presidencial del PRI fue abucheado en su visita a la Universidad Iberoamericana en la Ciudad de México, donde

---

<sup>229</sup> Señalado la prensa escrita nacional el 17 de julio de 2012.

trascendió que Peña Nieto se había escondido en el baño para después salir por la puerta trasera. En diversos noticiarios de esa noche, algunos actores políticos criticaron las acciones de los jóvenes, entre ellos el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Pedro Joaquín Coldwell, quien los calificó como “un puñado de jóvenes que no son representativos de la comunidad de la Ibero (...) que cometieron faltas de urbanidad y de respeto” (CNN, 2012).

Arturo Escobar y Vega, coordinador de los Senadores del Partido Verde Ecologista de México dijo en entrevista en el noticiario de Cadena Tres que había un grupo “no quiero decir jóvenes porque ya estaban mayorcitos, cálculo de 30 a 35 años para arriba, incitando, era un grupo minoritario, no pasaban de 20 personas, incitando un poco a crear un escándalo, la cosa no pasó a mayores”. Por su parte, Emilio Gamboa Patrón, líder nacional de la Confederación de Organizaciones Populares, señaló que “fue un boicot, una trampa, una actitud “porril” provocadora, pero el candidato no cayó en eso” (Galván, 2012). Al día siguiente, la portada de varios de los diarios de la Organización Editorial Mexicana (OEM), propiedad de Vázquez Raña, minimizaron la situación y sesgaron la información al señalar “Éxito de Peña Nieto en la Ibero pese a intento orquestado de boicot” (Diario del Sur, Chiapas, El Heraldo de Chiapas, El Heraldo de Chihuahua, El Mexicano, Ciudad Juárez, El Sol de Irapuato, El Sol de Orizaba, El Sol de Tampico, El Sol de Tijuana, entre otros).

Ante esta situación, 131 alumnos de ese campus de la Universidad Iberoamericana, realizaron un video y lo subieron a *Youtube*<sup>230</sup>, el día 14 de mayo, donde se identificaban como alumnos de esa institución y desmentían los dichos de los actores políticos y de los medios de comunicación. De acuerdo con la crónica que se hace de este movimiento, a las seis horas de la publicación del video ya tenía 21 mil 747 reproducciones<sup>231</sup>, creando tal empatía con sus compañeros en las plataformas, que comenzaron a mostrar su apoyo creando el *Hashtag* #YoSoy132, denominación que le daría su identidad al grupo. La primera acción offline que realizó este grupo bajo esta designación fue la realización de una manifestación afuera de Televisa Santa Fe y de Televisa San Ángel, el día 18 de mayo. En un hecho casi inédito, el noticiario de Joaquín López-Dóriga

---

<sup>230</sup> <https://www.Youtube.com/watch?v=P7XbocXsFkI>

<sup>231</sup> A las 13:00 horas del 3 de agosto de 2012, ya se había reproducido 1 millón 191 mil 224 veces.

dedicó ocho minutos a estas movilizaciones, mientras que el noticiario de Javier Alatorre no las mencionó. Milenio TV y el de Cadena Tres dedicaron menos de un minuto al tema.

*#YoSoy132* convocó, a través de *Twitter* y *Facebook* principalmente, a una marcha contra Enrique Peña para el sábado 19 de mayo, la movilización reunió su mayor contingente en la Ciudad de México, donde participaron alrededor de 46 mil ciudadanos. También se reportaron las marchas en las ciudades de Cuernavaca, Guadalajara, León, Monterrey, Morelia, Puebla e incluso en Nueva York, aunque los números variaron en los diversos medios de comunicación de acuerdo a su postura política, por ejemplo, en Guadalajara el diario *El Informador* señaló dos mil, pero *El Occidental*, de la cadena de Vázquez Raña reportó sólo la mitad. Al día siguiente las portadas de los periódicos de la capital jalisciense le dieron el siguiente espacio a la nota: *El Informador* un cuarto de plana, *El Occidental* un octavo de plana, *Milenio* media plana, *Mural* media plana, y *La Jornada Jalisco* plana completa.

A partir de esta fecha no sólo se convocarían a diversas movilizaciones y acciones a través de las plataformas de redes sociales virtuales, sino que algunas respuestas a sus planteamientos también se comunicarían a través de estos medios, por ejemplo, el 22 de mayo Emilio Azcárraga Jean señaló a través de su cuenta de *Twitter*, que “en Televisa valoramos a los jóvenes y escuchamos sus opiniones. Siempre estaremos abiertos a ellas”. El 23 de mayo el movimiento convocó a un mitin en la *Estela de Luz*, en la Ciudad de México donde dio a conocer el pliego petitorio para la democratización de los medios y su declaratoria, que se transcribe a continuación:

**Primero.-** Somos un movimiento ajeno a cualquier postura partidista y constituido por ciudadanos. Como tal, no expresamos muestras de apoyo hacia ningún candidato o partido político, pero respetamos la pluralidad y diversidad de los integrantes de este movimiento. Nuestros deseos y exigencias se centran en la defensa de la libertad de expresión y el derecho a la información de los mexicanos, en el entendido de que ambos elementos resultan esenciales para formar una ciudadanía consciente y participativa. Por lo mismo, promovemos un voto informado y reflexionado. Creemos que, en las circunstancias políticas actuales, el abstencionismo y el voto nulo son acciones ineficaces para avanzar en la construcción de nuestra democracia. Somos un movimiento preocupado por la democratización del país y, como tal, pensamos que una

condición necesaria para ella, involucra la democratización de los medios de comunicación. Esta preocupación se deriva del estado actual de la prensa nacional y de la concentración de los medios de comunicación en pocas manos.

**Segundo.-** YoSoy132 es un movimiento incluyente que no representa a una sola Universidad. Su representación depende únicamente de las personas que se suman a esta causa y que se articulan a través de los comités universitarios. En esencia, nuestro movimiento busca la democratización de los medios de comunicación con el fin de garantizar una información transparente, plural y con criterios mínimos de objetividad para fomentar una conciencia y pensamiento críticos. Es por ello que: Exigimos competencia real en el sector de los medios de comunicación, en particular en lo referente al duopolio televisivo constituido por Televisa y Tv Azteca.

Exigimos la instauración en todos los medios informativos (radio, televisión y medios impresos) de instrumentos que resguarden el interés social.

Exigimos someter a concurso producciones para los canales públicos de permisionarios en las distintas escuelas de comunicación.

Exigimos hacer del acceso a internet un derecho constitucional efectivo, en los términos que establece el artículo 1° de nuestra Carta Magna.

Exigimos abrir espacios de debate entre jóvenes, académicos y los medios de comunicación sobre las demandas aquí expuestas.

Exigimos garantizar la seguridad de los integrantes de este movimiento, de quienes se expresan libremente a lo largo del país y, en particular, de los periodistas que han sido alcanzados por la violencia. Además, expresamos nuestra absoluta solidaridad con las personas que en los últimos días han sido reprimidas por manifestar sus ideas en distintos estados de la república.

Como demanda inmediata exigimos la transmisión en cadena nacional del debate de los candidatos a la presidencia de la República. Encontrando esto no como una imposición a las

audiencias privilegiadas, sino como forma de garantizar el derecho a elegir verlo o no, a quienes hoy no cuentan siquiera con esa posibilidad.

¡Universitarios y jóvenes de México! este movimiento los convoca a organizarse, sumarse y hacer suyo este pliego petitorio por medio de todas las expresiones posibles, en especial utilizando su creatividad a través de la cultura.

El 28 de mayo, Emilio Azcárraga señaló a través de un mensaje en su cuenta de *Twitter* “Porque *#Televisateescucha* transmitiremos el segundo debate presidencial por Canal 2. Primera emisión de un debate por este canal”. Al día siguiente Ricardo Salinas Pliego anunciaba que el debate también sería transmitido por TV Azteca, a través del canal 13. En la misma fecha, 10 de junio, se realizó la Segunda Marcha Anti EPN en la Ciudad de México, Aguascalientes, Cuernavaca, Guadalajara, Oaxaca, Puebla y Veracruz entre otras, y el segundo debate, llevado a cabo en la ciudad de Guadalajara, en donde los resultados no fueron muy diferentes a los del primero, en el sentido del ensimismamiento de los candidatos y el golpeo a los contrarios. Por ello el movimiento *#YoSoy132* exigió al IFE la organización de un tercer debate, sin embargo éste se excusó bajo el argumento de que sólo estaba comprometido a la realización de dos, cuestión avalada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que el movimiento decidió ejecutarlo con sus propios medios.

De esta manera, el 19 de junio se llevó a cabo este tercer debate en la sede de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, sin la presencia del IFE ni de Peña Nieto, que se disculpó en una carta expresando lo siguiente:

“Les agradezco mucho la invitación que amablemente me formulan para asistir al debate que organizan el día de hoy a las 8 pm los jóvenes integrantes de *#YoSoy132*. Reconozco el valor de su movimiento. Los escucho con atención y con interés. Su participación en política ha sido positiva para México y para nuestra democracia. El movimiento *#YoSoy132* ha asumido formalmente una posición política en contra de mi proyecto y de mi persona. Respeto plenamente su opinión. En una democracia es absolutamente válido manifestarse abiertamente en contra de cualquier persona o proyecto. Sin embargo, considero que esta postura no garantiza el espacio de

neutralidad que se requiere para convocar a un debate en condiciones de equidad. Por esta razón he decidido declinar su atenta invitación. Les deseo que su movimiento siga contribuyendo a fortalecer la democracia y las libertades de nuestro país.”

El debate se transmitió a través de *Youtube*, ya que de acuerdo con los organizadores, se estuvo tratando de negociar la transmisión del debate a través de canales de televisión tanto abiertos como privados con suficiente tiempo, sin obtener a ninguna respuesta, por lo que se optó por buscar la transmisión en internet a través de la plataforma de *google*. El mismo día del evento, incluso unas horas antes, comenzaron a llegar las unidades móviles de Milenio Televisión, del Canal del Congreso y de Televisa, sin embargo con *google* se había pactado un acuerdo de exclusividad, por lo que no les permitieron bajar la señal directa del set. Dentro de la sede, de acuerdo a la crónica de diversos diarios, una vez iniciada la transmisión comenzó una serie de nerviosismos, debido a que el ancho de banda de la Comisión no podría sostener la carga de demanda, que osciló entre los 96 mil a 112 mil conexiones. Pero aun con los tropiezos y fallas momentáneas, el objetivo se cumplió.

Josefina Vázquez Mota, Andrés Manuel López Obrador y Gabriel Quadri, reconocieron la labor de los jóvenes organizadores y su contribución a la democracia. Los medios de comunicación, tanto electrónicos como impresos, resaltaron los siguientes aspectos: se trató del primer debate impulsado por jóvenes en la historia de las elecciones del país, las fallas técnicas de la transmisión, el impedimento al Canal del Congreso y a otras televisoras de la transmisión en vivo, a una Josefina Vázquez Mota dura y agresiva, que por primera vez mencionó a posibles miembros de su gabinete, a un Andrés Manuel con afán de reconciliación, y a un Gabriel Quadri tratando de demostrar su independencia de Elba Esther Gordillo. El resultado del “tercer debate”, más allá de intentar profundizar en la perspectiva que los candidatos participantes tienen acerca de las diferentes cuestiones de interés nacional, fue un triunfo para los jóvenes y no sólo para los organizadores, sino para toda una generación ante el etiquetamiento como un segmento desinteresado y apolítico.

Pero no todo era tomar las calles y marchar, sino que el movimiento también impulsó otras formas de manifestaciones. El 16 de junio se realizó el concierto *Músicos con YoSoy132*, en el

zócalo de la Ciudad de México, donde tocaron grupos como *Lira N' Roll*, *Julieta Venegas*, *Tex Tex*, *San Pascualito Rey*, *Natalia Lafourcade*, entre otros. #YoSoy132 se deslindó de la organización del concierto, pero “aplaudió” la contribución a la causa. Una semana después, el día 23, se llevó a cabo el *Festival 132*, donde se efectuaron talleres sobre artes circenses, resistencia, danza, papalotes y arte urbano, y amenizaron grupos como *Músicos de José*, *Barricada Sur*, *Botellita de Jerez*, *Los Estrambóticos*, *Malditos Cocodrilos*, *Los de Abajo*, y *Panteón Rococó*. En la última semana antes de los comicios electorales, se llevaron a cabo dos movilizaciones: el 24 de junio se volvió a tomar la calle con la Tercera marcha Anti Peña Nieto, que congregó a más de 25 mil personas en la Ciudad de México, y el día 30, la Marcha Silenciosa, que tuvo esa característica debido a la veda electoral. Al día siguiente, más de tres mil integrantes del movimiento participaron como observadores electorales.

#### **4. Las movilizaciones post-electorales**

Alrededor de las veintitrés horas de la noche de los comicios electorales, el Presidente Calderón anunció la tendencia favorable a Enrique Peña Nieto, de acuerdo con el mecanismo de conteo rápido, de manera similar Josefina Vázquez Mota reconoció “su derrota”. Este reconocimiento anticipado generó suspicacias, por lo que #YoSoy132 convocó a una marcha al día siguiente para manifestar su inconformidad por el cómo se habían presentado los resultados de dicho conteo. De acuerdo con los organizadores, participaron alrededor de 25 mil ciudadanos en la Ciudad de México, que recorrieron de la *Estela de Luz* al *Monumento a la Revolución*. También hubo contingentes en Cancún, Guadalajara, Hermosillo, Mérida, Mexicali, Monterrey, Oaxaca, Pachuca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tuxtla Gutiérrez y Veracruz.

Posteriormente, los días 6, 7 y 8, se llevó a cabo el Encuentro Nacional de Estudiantes, en Huexca, Morelos, para discutir el balance del contexto postelectoral, uno de sus acuerdos fue el buscar alianzas con otras organizaciones y referentes de lucha sociales, pero sin perder su base estudiantil y sin acoger como parte del colectivo a otras organizaciones políticas (Poy & Morelos, 2012). De esta manera, representantes de #YoSoy132 acudieron a la reunión de la Convención Nacional contra la Imposición, realizada los días 14 y 15 de julio, pero de cuyos acuerdos se deslindaron hasta no tener un consenso amplio del resto de las asambleas locales. De esta manera

el movimiento entraba en una fase de constitución de otro no sólo de mayor tamaño al aglutinar distintos grupo, sino de intereses diversos.

El 22 de julio se realizó la Segunda Mega Marcha en más de cincuenta ciudades del país<sup>232</sup> y en ocho del extranjero<sup>233</sup>, de acuerdo con el sitio *mexicoahoraonunca.org*, y mientras en algunos medios se habló del decremento en el número de manifestantes<sup>234</sup>, por otra parte se pudo observar el incremento de las marchas en diversas ciudades del país, así como supuestas acciones de abuso de autoridad por parte de los cuerpos de seguridad<sup>235</sup>, que sin duda amerita un análisis de mayor profundidad cualitativa y no sólo cuantitativa. La siguiente movilización fue la toma pacífica a Televisa por 24 horas, denominada *#OcupaTelevisa*, que comenzaría alrededor de las 23 horas del día 26 de julio y terminaría a la misma hora del día siguiente. Como parte del cerco se realizaron actividades culturales, las instalaciones “tomadas” fueron Televisa Chapultepec (Ciudad de México), Televisa Guadalajara,

En Televisa Chapultepec se reunieron más de diez mil ciudadanos. El día 27 se pronunció el discurso que justificaba las acciones del cerco, así como el plan de lucha del movimiento, entre ellos el que se refiere a la democratización y transformación de los medios de comunicación. Hacia el final de la emisión del noticiero de Joaquín López-Dóriga, se dedicó una nota del suceso en el exterior de sus instalaciones de apenas veinte segundos, pero sin transmisión del audio. Resaltó en *Twitter* que hacia las 23 horas de ese día, *#OcupaTelevisa* era un *Trend Tropic* a nivel mundial, y hacia las 23:30 “mágicamente” dejó de serlo.

---

<sup>232</sup> Acapulco, Aguascalientes, Cancún, Celaya, Ciudad de México, Ciudad del Carmen, Ciudad Juárez, Ciudad Madero, Coahuila, Coatzacoalcos, Colima, Córdoba, Cautla, Cuernavaca, Culiacán, Chihuahua, Chilpancingo, Durango, Ensenada, Guadalajara, Hermosillo, Irapuato, Jalapa, Lázaro Cárdenas, León, Matamoros, Mérida, Mexicali, Monterrey, Nuevo Casas Grandes, Orizaba, Oaxaca, Parral, Puebla, Puerto Vallarta, Querétaro, Reynosa, Saltillo, San Cristóbal de las Casas, San Luis Potosí, Tijuana, Tapachula, Tehuacán, Tlaxcala, Toluca, Torreón, Tuxtla Gutiérrez, Veracruz, Villahermosa y Zacatecas.

<sup>233</sup> Ámsterdam, Dallas, Los Ángeles, Madrid, Nueva York, París, Quebec y Raleigh.

<sup>234</sup> El diario El Informador señala que, de acuerdo con las autoridades del Distrito Federal, el número de manifestantes en la Ciudad de México fue de 25 mil.

(<http://www.informador.com.mx/mexico/2012/391625/6/marcha-de-yosoy132-llega-al-zocalo.htm>), mientras que el diario La Jornada señala, con la misma fuente, que participaron 32 mil ciudadanos, mientras que los organizadores señalaron el doble de esta cifra (<http://www.jornada.unam.mx/2012/07/23/politica/002n1pol>).

<sup>235</sup> En Oaxaca fueron detenidos 25 miembros de *#YoSoy132*, mientras que en León, Guanajuato, seis.

En Televisa Guadalajara se concentraron más de 500 ciudadanos, que previamente marcharon de la *Glorieta de los Niños Héroes* a las instalaciones de la televisora, donde también montaron el cerco cultural. La toma también se realizó en las instalaciones de Televisa en Acapulco, Aguascalientes, Cancún, Cuernavaca, Chetumal, Chihuahua, Ensenada, Hermosillo, Monterrey, Poza Rica, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tampico, Tijuana, Veracruz y Zacatecas. También cercaron las instalaciones de TV Azteca, en León, y de los diarios el Sol de Durango y el Diario de Xalapa (Alfaro, 2012). Incluso la manifestación alcanzó al equipo de Televisa en Londres, que con motivo de los juegos olímpicos se encontraban en aquella ciudad Europea. Los manifestantes interrumpieron una grabación que realizaban fuera del estadio Saint James Park, en el cual momentos antes había participado la selección nacional<sup>236</sup>.

Los días 28 y 29 del mismo mes de julio, #YoSoy132 realizó su séptima Asamblea General Interuniversitaria (AGI) en la ciudad de Morelia, Michoacán, donde aprobó su plan de acción del 1 de agosto al 22 de septiembre, de cuyas conclusiones resaltan las siguientes:

Aprueban en lo general los acuerdos de la Convención Nacional contra la Imposición, realizada en San Salvador Atenco.

Aprueban que la AGI seguirá siendo el máximo órgano rector, pero se pronuncian por la descentralización del colectivo.

Acuerdan una serie de acciones para este periodo, donde destacan una marcha desde el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, hasta la Cámara de Diputados, la toma de casetas en las autopistas del país<sup>237</sup>, y el apoyo a las movilizaciones del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME).

Por otra parte, aunque no fue un concepto ni una acción emprendida por #YoSoy132, a finales del mes de julio se dio a conocer el “Arma Sonora Telemática”, que resalta en nuestra temática

---

<sup>236</sup> Un video de esta manifestación se puede ver en la siguiente dirección: [http://www.youtube.com/watch?feature=player\\_embedded&v=0TuOaVomuF4](http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=0TuOaVomuF4)

<sup>237</sup> Aclaran que dicha actividad dependería de la fuerza del grupo local, por lo que consistiría desde el reparto de trípticos a los automovilistas, hasta el permitir el paso sin el pago de peaje.

porque, de acuerdo a sus impulsores, “una herramienta para realizar manifestaciones en el espacio físico a través de las redes sociales”, la cual es activada a distancia cada vez que alguien escribe *#BANGCampoMarte* en *Twitter*. Este dispositivo, creado por el colectivo *astrovandalistas*, además de considerarse como un mecanismo más para la manifestación en el contexto político actual, también se contempló como una instalación de arte sonoro y atracción museográfica. Desde esta óptica fue anunciada por el propio Consejo Nacional para la Cultura y las Artes<sup>238</sup> y el diario *Excelsior*<sup>239</sup>, que la presentaron como una exhibición de obra “intervenida con mecanismos de producción de sonido conectados a *Twitter*” mientras que otros medios como *El Economista.mx*<sup>240</sup> y *sdpnoticias*<sup>241</sup> la divulgaron como un medio más de protesta. El propio colectivo señala que precisamente ubicaron el “arma” frente al Campo Militar Marte, en la Ciudad de México, porque “encierra historias de un pasado represivo que se ha ido olvidando poco a poco”, por lo que el objetivo tendía a “amplificar un cuestionamiento colectivo sobre el rol de la violencia en la historia reciente de México.”<sup>242</sup>

Por otro lado, debido a la naturaleza y objetivos de *#YoSoy132*, obviamente muy pronto aparecieron críticas y cuestionamientos hacia el movimiento, por parte de una diversidad de personajes entre políticos, periodistas y miembros de la farándula, pero también las hubo desde el interior. De esta manera, En la Séptima AGI se reprochó que algunos “voceros” se deslindaran de acciones como la toma del IFE, en la Ciudad de México el 7 de junio; la manifestación a las afueras de Canal 7 de Guadalajara, el día 10 de ese mismo mes; o de las decisiones tomadas en la convención de San Salvador Atenco. Por ello las asambleas de El Colegio de México y Posgrados de la UNAM expresaron preocupación ante tales deslindes, ya que habían generado confusión ante la opinión pública. Así mismo, los representantes de las asambleas locales de las universidades fuera del Valle de México demandaron una mayor equidad en cuanto a la toma de

---

<sup>238</sup> Comunicado 1595 del Conaculta [http://www.conaculta.gob.mx/movilprensa\\_detalle.php?id=22085](http://www.conaculta.gob.mx/movilprensa_detalle.php?id=22085)

<sup>239</sup> [http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=negro-nota&seccion=especial-comunidad-expresiones&cat=60&id\\_nota=849182](http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=negro-nota&seccion=especial-comunidad-expresiones&cat=60&id_nota=849182)

<sup>240</sup> <http://eleconomista.com.mx/entretenimiento/2012/07/30/bang>

<sup>241</sup> [http://sdpnoticias.com/nota/350937/Crean\\_Arma\\_Sonora\\_Telematica\\_manifestaciones\\_en\\_espacio\\_fisico\\_a\\_traves\\_de\\_redes\\_sociales](http://sdpnoticias.com/nota/350937/Crean_Arma_Sonora_Telematica_manifestaciones_en_espacio_fisico_a_traves_de_redes_sociales)

<sup>242</sup> <http://astrovandalistas.cc/ast/>

decisiones, ya que para ellos, éstas se concentraban en la Ciudad de México. Esta autocrítica dio pie a la propuesta de descentralización del movimiento.

Finalmente, apuntamos que a principios del mes de agosto aparecieron en *facebook* dos convocatorias a nuevas movilizaciones que no se encuentran explícitas en la minuta de la Séptima AGI. La primera convoca a una lectura masiva en el denominado Cerco de letras al PRI, a realizarse afuera de las oficinas de este partido en todo el país o en las plazas públicas, para el día 11 de agosto, en el tema de la cuestionable falta de interés de la lectura a Enrique Peña Nieto. La segunda convocatoria llama a una Mega toma simbólica de Sorianas, para el 15 de agosto, esto en el contexto de la molestia de los ejecutivos de la firma, que han acusado a Andrés Manuel López Obrador de impulsar las protestas en esas tiendas. Ambas convocatorias están firmadas supuestamente por #YoSoy132. Aunque debemos señalar que en el pasado hubo convocatorias apócrifas bajo su nombre. De esta manera, el movimiento aunque retoma sus objetivos principales, de buscar una democratización en los medios de comunicación electrónicos, también comparte su agenda con otra diversidad de movimientos sociales, cuyo acierto o error tendrá que estar en constante análisis.

## **Conclusión**

Se puede señalar que sin duda las acciones que emprendió el movimiento en poco menos de tres meses, así como las consecuencias que desató en el contexto electoral y post electoral, tiene un impacto político de gran importancia porque apela al despertar de la consciencia de los ciudadanos, y sobre todo de los jóvenes, acerca de los diferentes proyectos políticos y por ende de nación. Sin embargo debemos recordar también que su objetivo inicial fue exigir una cobertura mediática objetiva a los medios de comunicación, principalmente a Televisa, y desprendido de ello la exigencia de una democratización de los medios electrónicos.

El regreso del PRI a la Presidencia de la República, que seguramente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya habrá validado cuando Usted este leyendo este capítulo, y principalmente la relación de Enrique Peña Nieto con Televisa, pueden ser razones de gran peso para que el movimiento continúe con el objetivo de la democratización de los medios, lo que por

sí mismo contribuye en buena medida en el análisis teórico-académico de diversos conceptos y a la propia democracia. A ésta porque logró despertar la consciencia y el interés de muchos jóvenes en las cuestiones políticas, no sólo electorales, sino también sobre la toma de decisiones públicas por parte del quienes ostentan el poder, cuestión de relevante interés si se toma en cuenta que para diversos actores sociales, la juventud mexicana siempre ha sido catalogada como apática y apolítica; y porque logró contener y hacer participar en un “ejercicio democrático” a los poderes fácticos, cosa que en el contexto del debate electoral ni el IFE había podido hacer.

Aporta a la cuestión teórico-académica porque esta realidad rebasa y desborda los conceptos rígidos que se tiene de movimiento social y de redes sociales virtuales, lo que necesariamente nos obliga a repensarlos, debatiendo las características aquí brevemente expuestas, así como la manera de acercarse a estos fenómenos, analizarlos y explicarlos. Así mismo, porque la manifestación de ideas del fenómeno de estudio, su circulación y posterior deliberación, contribuyen también a la deliberación, a favor o en contra, de lo que se le ha denominado como *Primavera mexicana*, en el contexto de una revolución de ideas que por consiguiente trae una serie de exigencias de derechos fundamentales, por lo que esta visión es más cercana a la de la *Primavera de Praga de 1968* que a la famosa y mediática *Primavera Árabe*.

Así mismo porque el uso y apropiación de la tecnología, en este caso las plataformas de redes sociales virtuales, se están convirtiendo en herramientas fundamentales para acceder a información alternativa, a pesar de las políticas tanto nacionales como internacionales para bloquear tales contenidos. Sin embargo, reiteramos que este tipo de colectivos no adquiere la característica de un movimiento social sólo por incorporar nuevas tecnologías de comunicación, sino por llevar demandas y temáticas de interés colectivo a la discusión de la agenda pública, cuestión de sumo valor pero muy lejana a la revolución de la lógica de un régimen. Finalmente, independientemente de la obtención o no de las metas expuestas por #YoSoy132, el debate teórico-académico sobre este proceso debe ser un paso más en el análisis y comprensión de estos movimientos en la vida nacional.

## Fuentes

- Alfaro, A. (2012). En otras 12 ciudades se realizaron manifestaciones contra Televisa: <http://www.jornada.unam.mx/2012/07/28/politica/004n1pol>, consultada el 28 de julio de 2012.
- AMNIPCI. (2011). *Redes sociales en México y Latinoamérica 2011*. México: Amipci.
- \_\_\_\_\_ (2012). *7mo. Estudio sobre los hábitos de los internautas en México*. México: Amipci.
- Azuela Gómez, M. (2011). Aventón ciudadano: cruzando el país. En Vega, Ana & Merino, José (Coord.). *Ciudadanos.mx Twitter y el cambio político en México*. México: Editorial Debolsillo. Pp. 171-197.
- Campos Cortés, M. (2011). Las redes sociales: ¿Moda o transformación de la comunicación? En Vega, Ana & Merino, José (Coord.) *Ciudadanos.mx Twitter y el cambio político en México*. México: Editorial Debolsillo. Pp. 63-78.
- Castillo, María de la Gracia. (2012). Mesa de debate Tecnología y lucha social, dentro del Tercer Congreso Nacional Multidisciplinario, realizado el 9 de mayo de 2012 en el CUCSH-UDG.
- CNN. (2012). El PRI llama “intolerantes” a jóvenes que abuchearon a Peña en la Ibero: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/05/11/el-pri-llama-intolerantes-a-los-jovenes-que-abucearon-a-pena-en-la-ibero>, consultada el 11 de junio de 2012.
- Córica, José Luis. (2012). Conferencia “La brecha digital de segundo nivel en Latinoamérica”, Congreso Conectática 2012, junio de 2012, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Freeman, Linton. (2004). *The Development of Social Network Analysis* Vancouver: Empirical Press.
- Galván, Rocío. (2012). Ibero, boicot contra EPN: Emilio Antonio Gamboa: <http://www.oem.com.mx/elsoldetijuana/notas/n2539677.htm>, consultada el 15 de mayo de 2012.
- Gershenson, D. (2011). Twitter como caja de resonancia: la Guardería ABC y la masacre en Juárez. En Vega, Ana & Merino, José (Coord.) *Ciudadanos.mx Twitter y el cambio político en México*. México: Editorial Debolsillo. Pp. 81-123.
- Gómez, Natalia. (2011). La acampada preelectoral en España revoluciona las redes sociales: [http://www.eltiempo.com/mundo/europa/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-9406864.html](http://www.eltiempo.com/mundo/europa/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9406864.html), consultada el 25 de mayo de 2012.

Lister, T. & Smith, E. (2011). Social media @ the front line in Egypt: <http://edition.cnn.com/2011/WORLD/africa/01/27/egypt.protests.social.media/>, consultada el 30 de mayo de 2012.

Lozano, Genaro. (2011) Círculos expansivos: #matrimonioDF, #derechoatecho, #bugasprogay. En Vega, Ana & Merino, José (Coord.) *Ciudadanos.mx Twitter y el cambio político en México*. México: Editorial Debolsillo. Pp. 211-239.

Lozares, Carlos. (1996). La Teoría de redes sociales, *Revista Papers* No. 48, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, p. 108.

Melucci, Alberto. (1989). *Nomads of the present. Social movements and Individual needs in contemporary society*, Londres: Hutchinson.

\_\_\_\_\_ (1992). Che cosa è “nouvo” nei “nouvi monimenti social”? *Sociologia*, 26 (2-3): 271-300.

Munck, Gerardo. (1995). Algunos problemas conceptuales en el estudio de de los movimientos sociales, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 53, No. 3, (jul.-sep., 1995), México: UNAM, pp. 17-40.

Poy, Laura & Morelos Rubicela (2012). Sin perder su identidad, #YoSoy132 busca aliarse con otros grupos de lucha social: <http://www.jornada.unam.mx/2012/07/09/politica/012n1pol>, consultada el día 9 de julio de 2012.

Revilla Blanco, Marisa. (1994). *Movimientos sociales, acción e identidad*, Madrid: Editorial Pablo Iglesias.

RPP.COM. (2011). Gobierno egipcio impide el uso de redes sociales para evitar más protestas: [http://www.rpp.com.pe/2011-01-28-gobierno-egipcio-impide-el-uso-de-redes-sociales-para-evitar-mas-protestas-noticia\\_331467.html](http://www.rpp.com.pe/2011-01-28-gobierno-egipcio-impide-el-uso-de-redes-sociales-para-evitar-mas-protestas-noticia_331467.html), consultada el 5 de mayo de 2012

Torres Nabel, LC (2009) "Ciberprotestas y consecuencias políticas: reflexiones sobre el caso de Internet Necesario en México". *Razón y palabra*, núm. 70. En línea: [http://www.razonypalabra.org.mx/TORRES\\_REVISADO.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/TORRES_REVISADO.pdf). consultada el 7 de agosto de 2012

Zamora, Ricardo. (2011) Internet necesario: crónica de un pequeño gran cambio. En Vega, Ana & Merino, José (Coord.) *Ciudadanos.mx Twitter y el cambio político en México*. México: Editorial Debolsillo. Pp. 41-61.

## **Mesa A.4 Participación Ciudadana en el Desarrollo Comunitario**

### **Objetivos de Desarrollo del Milenio y Seguridad Alimentaria en Chiapas: algunas reflexiones por parte de las OSC**

*Alejandra Segura Morán*

*Diana Delgadillo Ramírez*

#### ***Resumen del contenido:***

150 palabras

***Palabras clave:*** seguridad alimentaria, Objetivos de Desarrollo del Milenio, OSC, Chiapas

#### **Antecedentes**

Desde el Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, un equipo de investigación formado por la Dra. Gabriela Sánchez Gutiérrez, el Dr. Raúl Cabrera Amador, Diana Delgadillo Ramírez, Alejandra Segura Morán e Iván Maldonado Martínez, desarrolló el proyecto de investigación “Análisis de la corresponsabilidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el gobierno del Estado de Chiapas y la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” en el marco del Programa de Coinversión Social (PCS) del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) 2011, durante los meses de mayo a noviembre de 2011.

Son múltiples las acciones del gobierno, de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y de actores de la cooperación internacional que vienen desarrollándose en el estado de Chiapas, lo que resulta ser un espacio pertinente para identificar experiencias positivas de colaboración entre dichos actores, como una forma de conocer las acciones que están permitiendo que se den cambios significativos en las condiciones de vida de la población chiapaneca que experimenta profundas condiciones de pobreza y desigualdad. Asimismo, es una forma de comprender cuáles son los retos que se presentan, con miras a mantener y aumentar la coordinación entre gobierno, OSC y actores de la cooperación internacional.

Se eligió a Chiapas para realizar este estudio, debido a las condiciones de vida generalizadas que se viven en esa entidad, así como a la gran cantidad de recursos de cooperación internacional que se manejan ahí. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, en el 2010, un total de 11.7 millones de mexicanos se encontraban en pobreza extrema.<sup>243</sup> Chiapas, contribuyó con el 14 por ciento de esta cantidad, es decir 1.6 millones de chiapanecos en pobreza extrema de los 4.7 millones que componen la población estatal. Si bien hubo una reducción respecto de la medición anterior del CONEVAL, Chiapas sigue encabezando la lista de las entidades federativas en pobreza extrema.<sup>244</sup>

Como parte de las estrategias establecidas por parte del Gobierno Estatal en materia social y de reducción de pobreza, en octubre de 2008 se formalizó la Agenda Chiapas-ONU en Chiapas, con la firma de un convenio interinstitucional entre el Sistema de las Naciones Unidas acreditado en México, y el Gobierno del Estado.<sup>245</sup> A través de este acuerdo, el Fondo para el Logro de los Objetivos para el Desarrollo del Milenio<sup>246</sup> otorgó la cantidad de 6 millones 500 mil dólares para el periodo 2009-2011. Posteriormente, en 2009, se dio la Reforma constitucional del estado, para garantizar el cumplimiento de los ODM, bajo la premisa de alinear las políticas sociales de Chiapas a los indicadores que están establecidos en los ODM.<sup>247</sup> La política social se concentró

---

<sup>243</sup> Consejo Nacional de Evaluación, *Pobreza en México y en las entidades federativas 2008-2010*. Documento disponible en: [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/Medicion\\_pobreza\\_2010.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/Medicion_pobreza_2010.pdf)

<sup>244</sup> Vidal, Hernán. “Reduce en Chiapas de 1.7 a 1.6 millones de pobres extremos”, en *El Heraldo de Chiapas*, 1º de agosto de 2011. Consultado en: <http://www.oem.com.mx/elheraldodechiapas/notas/n2168791.htm>

<sup>245</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Oficina del PNUD en Chiapas*. Para ampliar la información respecto de este Convenio Interinstitucional, puede consultar:

[http://www.undp.org.mx/spip.php?page=oficinas&id\\_rubrique=37](http://www.undp.org.mx/spip.php?page=oficinas&id_rubrique=37),

<sup>246</sup> De acuerdo con la información de su sitio web, el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) es un mecanismo de cooperación internacional lanzado en el año 2006 con la noble misión de impulsar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en todo el mundo, prestando para ello apoyo a gobiernos nacionales, autoridades locales y organizaciones ciudadanas en sus iniciativas para luchar contra la pobreza y la desigualdad. El F-ODM se estableció en diciembre de 2006 mediante una contribución de 528 millones de euros del Gobierno de España al Sistema de Naciones Unidas. Dos años más tarde, en 2008, España contribuyó con otros 90 millones de euros, principalmente en las esferas de nutrición y seguridad alimentaria infantiles; la prevención de conflictos y el desarrollo; y el sector privado. El 85% de los recursos se asigna a financiar 130 programas conjuntos en ocho áreas programáticas relacionadas con los ODM. Los programas se ejecutan en 50 países de 5 regiones de todo el mundo. Está formado por poco más de 2,000 socios que provienen de organizaciones comunitarias, gobiernos locales y nacionales, el sector privado, organizaciones no gubernamentales y agencias de Naciones Unidas. Todos los programas conjuntos que desarrolla el Fondo, reúnen en promedio, a seis organismos de Naciones Unidas, fortaleciendo así la capacidad del sistema de Naciones Unidas para actuar de manera interagencial y coordinada. Para contar con mayor información de las actividades del Fondo, puede consultar el sitio: <http://www.mdgfund.org/es>

<sup>247</sup> Boletín Informativo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, *Derechos Humanos: Agenda Internacional de México*. Documento disponible en:

<http://www.sre.gob.mx/derechoshumanos/images/boletines/BOLETiNDGDH149.pdf>

entonces en incrementar la inversión de recursos económicos en los 28 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>248</sup>, los cuales se convirtieron en punto focal de la política estatal en materia de desarrollo y combate a la pobreza. Como resultado de lo anterior, la inversión realizada en dichos municipios, prácticamente se quintuplicó en comparación a la administración anterior. En el 2010 se invirtieron 7 mil 798 millones de pesos, cerca de un 40% del presupuesto estatal.

Esta política de focalización no ha estado exenta de cuestionamientos, por ejemplo, el endeudamiento público durante la presente administración por una cantidad un tanto superior a lo invertido en los 28 municipios. Según reporta la Secretaría de Hacienda al segundo trimestre de 2011, la deuda chiapaneca asciende a 7 mil 830 millones de pesos<sup>249</sup>, colocando a Chiapas como la 12ª entidad más endeudada del país, y el primer lugar nacional en relación a su PIB.

Con este marco de referencia, el equipo de investigación del Observatorio, planteó una serie de cuestionamientos respecto de la eficacia en las iniciativas de desarrollo en el Estado, los actores que participan, la manera como se coordinan, y los efectos que tienen en la población. En términos del Objetivo General del Proyecto, la investigación buscó *“Conocer las relaciones de intercambio entre OSC, gobierno y CIPD en políticas y programas de desarrollo social, en el marco de los ODM, a fin de contribuir a una mayor eficacia en su diseño, ejecución e impacto en beneficio de la población chiapaneca”*. Se partió de la premisa de que, en la medida que exista una acción coordinada entre las OSC, el gobierno del estado de Chiapas y los actores de cooperación internacional para el desarrollo, se logrará una mayor eficacia de las actividades realizadas a favor del bienestar de la población. Asimismo, en tanto más se conozca el tipo de acciones de cooperación para el desarrollo, a quiénes van dirigidas y qué problemáticas atienden, se podrán identificar lecciones aprendidas, verificar la aplicación de los principios de la eficacia de la ayuda, así como identificar prácticas exitosas, de forma tal que los esfuerzos y los recursos empleados, tengan el mayor impacto posible para disminuir la pobreza y desigualdad que se experimentan en el estado.

---

<sup>248</sup> Estos municipios son: Aldama, Amatán, Amatenango del Valle, Chalchihuitán, Chamula, Chanal, Chenalho, Chilón, Francisco León, Huitiupan, Huiztan, Larráinzar, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Mitontic, Ocoatepec, Oxchuc, Pantelho, Pantepec, Sabanilla, Salto de Agua, San Andrés D'Uraznal, San Juan Cancuc, Santiago el Pinar, Sitalá, Tenejapa, Tumbalá y Zinacantán.

<sup>249</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP), *Endeudamiento de los Gobiernos de las Entidades Federativas, de los Municipios y de sus Organismos Desconcentrados. Cifras preliminares*. Marzo 2011. Documento disponible en: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef\\_deuda/2011\\_1er\\_trim/eo\\_m120.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef_deuda/2011_1er_trim/eo_m120.pdf)

## La investigación documental

De acuerdo con la metodología establecida, la primera fase fue la elaboración de un Mapeo de programas, proyectos y acciones enfocadas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio por parte del gobierno, OSC, academia y organismos internacionales. Este mapeo tenía como objetivo abrir el panorama sobre el estado de situación en la entidad, permitiendo identificar programas o proyectos susceptibles de ser estudiados a profundidad, que implicaran una relación coordinada entre los diferentes actores enfocados en temas de desarrollo.

En términos operativos, para la realización de este Mapeo, se diseñó una matriz que contempló como principales indicadores, el ODM al cual contribuyen, el tipo de programas, proyectos y acciones que realizan, los municipios y regiones en las cuales inciden, la población a la cual dirigen sus acciones, el tipo de cooperación que llevan a cabo y el financiamiento que destinan a estas acciones. Cada uno de estos actores, sin embargo, contempla modos distintos de concebir y organizar su trabajo y esto se refleja en la información de las distintas bases de datos y páginas web que se consultaron, de manera tal que la matriz era una forma de “homogeneizar” la información y darle así un mismo tratamiento.<sup>250</sup>

La metodología empleada para realizar el mapeo de los distintos programas, proyectos y acciones que impactan directamente sobre algunos de las metas planteadas por los ODM, fue a través de una investigación electrónica, en sitios web del gobierno del Estado de Chiapas, municipios y diversas dependencias federales, bases de datos y páginas electrónicas de organizaciones civiles a nivel estatal, nacional e internacional, sitios web de diversas agencias de cooperación internacional, del Sistema de Naciones Unidas (SNU), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM) y finalmente de distintas instituciones de educación superior y centros de investigación con presencia en el estado de Chiapas.

Si bien no se trató de ningún modo de una tarea exhaustiva, el Mapeo ubicó un total de 241 iniciativas identificadas, de las cuales 105 programas, proyectos o acciones son realizados por el

---

<sup>250</sup> Los programas y proyectos que formaron parte de este Mapeo, pueden ser consultados en el Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México, en la sección “Programas y Proyectos”. Véase: <http://www.observacoop.org.mx/ProgramasProyectos.php>

Gobierno, 31 con participación de la cooperación internacional, 87 por OSC y 18 implementadas por la academia.

A diferencia de lo que proyectaba el equipo de investigación respecto de la gran cantidad de proyectos que tuvieran una articulación explícita de actores y enfocados en los ODM, en realidad sólo se pudo contar con 5 iniciativas conjuntas, por lo que el universo de casos a elegir, se redujo considerablemente. Las iniciativas fueron: el Proyecto Estratégico de Salud Alimentaria (Gobierno Federal y Estatal, FAO y OSC); el Programa Participación Social Chiapas (Gobierno Estatal y OXFAM), Programa de Desarrollo Social Integrado y Sustentable (PRODESIS) y sus proyectos en distintos niveles (Gobierno Estatal en asociación con Unión Europea), el Programa de Manejo Integral de Riesgos de Desastre en el Sureste de México (Gobierno Federal y Naciones Unidas) así como el Programa Conjunto de Agua y Saneamiento (Gobierno Estatal y Naciones Unidas)

De igual forma, fueron consultadas otras fuentes documentales, principalmente marcos legislativos de la entidad que hacían alusión a los convenios y planes de desarrollo estatal, así como diversas fuentes estadísticas que daban evidencia del estado de situación de Chiapas en cuanto a pobreza y desarrollo.

El acercamiento a los actores de desarrollo

La segunda fase de la investigación estuvo formada por una serie de entrevistas con representantes de organizaciones de la sociedad civil, funcionarios de diversas dependencias del gobierno del estado, del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Chiapas (OFSCE), con funcionarios de agencias de cooperación internacional y con diferentes académicos, a fin de contar con elementos para definir criterios para la selección de dos casos de estudio. Para ello, durante el mes de junio se llevó a cabo una primera visita a la entidad.

En este proceso se identificaron dos estrategias de delimitación. La primera, denominada “programática”, orientada por la puesta en marcha de programas de carácter temático o sectorial, en los cuales participan de manera formal los actores mencionados, en función de acuerdos y prioridades provenientes fundamentalmente del ejecutivo estatal o de alguna agencia de cooperación internacional. La segunda, orientada al desarrollo de una región principalmente

delimitada por sus fronteras municipales, es decir, un enfoque territorial. En ambos casos era posible estudiar la convergencia de las acciones para el cumplimiento de los ODM, objetivo central de este estudio. Finalmente se decidió partir de una tercera modalidad que combinó tanto la perspectiva programática, centrando la atención en aquellos proyectos relevantes para el cumplimiento de los ODM, como la perspectiva territorial, que incidiera en un territorio relevante para el tema de desarrollo en el Estado.

De forma paralela, el equipo de investigación construyó cuatro categorías analíticas que guiarían los resultados de este proyecto: articulación de actores; participación de la población en las iniciativas de desarrollo; apropiación por parte de la población de los proyectos y acciones y, finalmente, focalización de las acciones.

### **La elección del caso**

Se eligió como caso de estudio el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), implementado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), a través de la Unidad Técnica Nacional (UTN), con recursos federales obtenidos a través de la SAGARPA, aterrizado en el estado de Chiapas por la Secretaría del Campo, y gestionado de manera local a través de Agencias de Desarrollo Rural (ADR). Una de las razones principales fue que este Proyecto implica la participación de CIPD, Gobierno y OSC. Se decidió además que el estudio del PESA contrastara experiencias en dos territorios pertenecientes a los 28 municipios con menor IDH (los municipios de Chilón y Sitalá) y otro que no forma parte de éstos (Ocosingo), para analizar las consecuencias de la estrategia de focalización promovida desde el Gobierno del Estado de Chiapas. Los municipios elegidos se encuentran en la Región Selva y comparten características geográficas, culturales e históricas similares, por lo que se consideró un espacio pertinente para la realización de esta investigación.

Para llevar a cabo los estudios de caso se realizaron entrevistas a profundidad con los diversos actores involucrados en el PESA: la FAO, la UTN, la Secretaría del Campo en Chiapas, las Agencias de Desarrollo Rural presentes en Ocosingo, Sitalá y Chilón, así como con el Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de Servicios Profesionales, para conocer

tanto la propuesta metodológica del Proyecto en términos teóricos, así como en cuanto a su ejecución en el campo. Asimismo, se visitaron 12 comunidades donde se llevaron a cabo entrevistas con la población que participa en el proyecto, elemento clave para identificar los logros y dificultades en la operación del Proyecto.

Además, el equipo de investigación participó en la Feria sobre la Seguridad Alimentaria, en donde las distintas comunidades que participan en el PESA hicieron una presentación de sus productos y logros; asimismo, participaron diversas autoridades de la FAO y la entidad, haciendo reconocimiento a los logros y futuros alcances del programa.

Finalmente, se llevó a cabo una sesión de presentación de resultados con los actores que estuvieron involucrados en esta investigación, durante el mes de diciembre de 2011. El objetivo de esta reunión, era compartir los hallazgos del equipo de investigación, con todas las personas que de alguna u otra forma estuvieron presentes durante toda la investigación.

La retroalimentación de esa mirada externa que hizo el equipo de investigación a la operación del PESA en Chiapas, proveniente de las personas que están todos los días trabajando con las instituciones y comunidades involucradas, era un elemento esencial para poder cerrar esta etapa de investigación. La investigación abstracta, sin planes de transformarse en una estrategia de incidencia en políticas públicas, sin demeritar su existencia, no permite el cambio constante y la evolución necesaria para lograr políticas más incluyentes y justas, pero sobretodo, eficaces.

Dado el interés del equipo de investigación, y como una de las tareas del Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México, era vital el poder compartir con los actores protagonistas, esta investigación, como un primer paso para establecer un plan hacia el futuro en la operación del PESA en Chiapas.

### **¿Qué es el PESA? Una breve descripción sobre el objeto de estudio.**

Como una de las dimensiones del desarrollo comprendidas por los ODM, están las de disminución de la pobreza y del hambre (Objetivo 1). De acuerdo con ello, el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), resultó ser una iniciativa de estudio idónea

para el equipo de investigación. Pero ¿qué implica el PESA? ¿Dónde surgió y de qué se trata? En las siguientes líneas se hace una acotada descripción del Proyecto, para ubicar de mejor forma al lector respecto de la temática que se aborda en este texto.

El concepto de *seguridad alimentaria* surgió en 1974, durante la Conferencia Mundial de la Alimentación, convocada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), específicamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), celebrada del 5 al 16 de noviembre, en Roma, Italia. Se entiende que seguridad alimentaria es “garantizar la disponibilidad de suministros alimentarios suficientes para satisfacer las necesidades de consumo per cápita del conjunto de un país.”<sup>251</sup>

A partir de ese momento, esta organización internacional se ha preocupado por realizar acciones que disminuyan la incidencia del hambre en el mundo. Para el caso que nos ocupa, se recupera la planeación y el desarrollo del llamado Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), establecido en 1992. Desde luego, no quiere decir que desde los años setenta hasta los noventa, no hubiera otras iniciativas, por el contrario. Durante esos años, se lograron identificar las dimensiones necesarias para que los programas sobre seguridad alimentaria tuvieran éxito, al menos desde la experiencia previa que desarrolló la FAO en ese periodo, y que fueron madurando con los años, para construir un programa no asistencial y cuyo objetivo fuera desarrollar capacidades en la población objetivo.

El PESA se estableció como una estrategia relevante de la FAO para atacar los problemas alimentarios que se vivían en países de África, Asia y algunos de Centroamérica. Solamente dos años después, en 1994, el Consejo General de la FAO validó esta experiencia, dotándola de legitimidad en su aplicación, debido a los resultados obtenidos hasta ese momento. Hablando un poco de números, desde 1995 se han invertido 770 millones de dólares aportados por los países donantes y los gobiernos nacionales en programas para la seguridad alimentaria.<sup>252</sup> Hasta ahora, el PESA se ha aplicado en poco más de 106 países, consolidándose como una estrategia que conjunta la colaboración de las comunidades receptoras, de organizaciones de la sociedad civil, de despachos de expertos, de los gobiernos locales y nacionales, así como de la cooperación internacional.

---

<sup>251</sup> Latham, Michael, “Causas de la malnutrición”, en *Nutrición humana en un mundo en desarrollo*. Documento disponible en: <http://www.fao.org/DOCREP/006/W0073S/w0073s05.htm#bm05.1x>

<sup>252</sup> FAO, *Apoyo a programas para la seguridad alimentaria*. Documento disponible en <http://www.fao.org/spfs/el-pesa/es/>

El PESA se ha aplicado mayoritariamente en los llamados Países de Bajos Ingresos con Déficit de Alimentos (PBIDA), permitiendo la participación constante de los agricultores, a quienes se brinda capacitación sobre los mejores esquemas y enfoques para el desarrollo agrícola, que permitan mejorar la seguridad alimentaria nacional y familiar sobre una base sostenible, ya que de ser exitosos en una escala micro, podrían ser replicados en lo macro. En una primera etapa o *Fase Piloto*, el Programa busca facilitar cambios sencillos mediante la adopción de tecnologías de bajo costo al alcance de los agricultores con escasos recursos.

La intención de la FAO es que haya una etapa inicial en la que se desarrollen proyectos piloto, para que luego éstos se amplíen a una escala nacional, prestando especial atención, entre otras cosas, a la situación institucional y a las políticas internas necesarias, así como propiciando la participación responsable de las organizaciones de agricultores, conjuntamente con las autoridades locales y nacionales. La idea es formular estrategias nacionales, que recuperen lo esencial de los planteamientos del PESA, pero con políticas y procedimientos adecuados a cada país, para que se consolide al interior en términos de recursos, de personal y, en especial, en cuanto a las formas de operación. Lo anterior constituye la *Fase de Expansión*. Este proceso de apropiación se ha desarrollado desde el 2002, y actualmente, más de la mitad de los países en los que está presente el Programa, ya cuenta con estrategias nacionales.

Este Programa cuenta con una metodología propia, desarrollada por la FAO y que ha sido sujeta a evaluaciones y mejoras, a partir de la experiencia en cada uno de los países donde se ha aplicado. Tiene una gran fortaleza, ya que se trata de una metodología que busca la participación directa de las comunidades que serán beneficiarias. Se busca que además, sea una estrategia del gobierno articulada con el resto de sus programas enfocados en el combate a la pobreza y de apoyo al campo.

La puesta en marcha del PESA implica la realización de cuatro etapas, que constituyen su sustento organizativo:

1. Fase Promocional o de “Hogar Saludable”, en la que se determinan las zonas y los proyectos integrales y sustentables que se pueden realizar. Durante esta etapa, se pretende construir una relación de confianza con la comunidad. Su materialización se

da a través de proyectos como: construcción de estufas ahorradoras de leña; sistemas de captación de agua y silos para la conservación del maíz.

2. Fase de Producción de Alimentos, ejecutada a nivel familiar, en la cual se realizan actividades de traspatios agrícolas (hortalizas, injertos frutales), con traspatios pecuarios (infraestructura para gallineros), milpas, así como obras comunitarias de captación de agua.
3. Fase de Generación de Ingresos, que se da cuando ya hay una cierta capacitación de las familias respecto a la forma de trabajo. Son proyectos más bien colectivos, que se pretende que sean una fuente de ingreso extra para las familias que lo llevan a cabo. Se construyen invernaderos, plantación de árboles frutales, producción orgánica de alimentos (granjas de gallinas).
4. Fase de Desarrollo Territorial, que implica el trabajo con comunidades estratégicas, a través de modelos generadores de ingresos, además de fomentar el turismo rural.

Esta metodología es compartida por la FAO, quien aporta su experiencia y sus expertos, para lograr construir relaciones con los gobiernos nacionales, que a su vez requieren de los gobiernos locales, y de la participación de organizaciones de la sociedad civil que tengan conocimiento del trabajo en comunidades. Todos los anteriores, son los actores necesarios para que el PESA pueda ser operado de una mejor forma.

### **El PESA en México**

La iniciativa en México comenzó en el año 2002, cuando ya se contaba con un antecedente de 10 años de operación de PESA en el mundo. Tal y como establece la metodología de la FAO, se inició con una fase piloto en 12 regiones, de forma tal que se pudiera comprender la realidad nacional, y que el Programa arrojara resultados positivos. Se formalizó luego de la firma de un convenio entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la FAO. Su objetivo era incidir de forma positiva en las condiciones alimentarias nacionales, que aunque en nuestro país no existen antecedentes de hambrunas como las que motivaron la creación del Programa en primer lugar, la población mexicana sí experimenta situaciones graves de pobreza, de mala nutrición y deficiencias alimentarias.

Los primeros estados en donde se puso en marcha el Programa fueron Michoacán, Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Puebla y Yucatán, atendiendo a 48 comunidades de 13 municipios. Hacia el 2006, con varias experiencias adquiridas, el Programa evolucionó hacia una estrategia de desarrollo rural en las zonas marginadas. Ya no sólo se trataba de cubrir necesidades básicas de alimentación, sino que el interés se centró en la búsqueda de estrategias de intervención que permitieran modificar los sistemas de producción y los sistemas de vida comunitaria para lograr cambios en la cotidianidad de las familias que experimentan condiciones de alta y muy alta marginación, a través de acciones de mediano y largo plazo. Es por eso que en lugar de mantenerse como un “Programa Especial”, en México desde el 2008, el Programa se denominó “Proyecto Estratégico”, y aunque las mismas siglas se mantuvieron, buscó establecerse como una iniciativa mucho más amplia y con mayor densidad dentro de la estructura nacional de desarrollo rural.

El momento clave en el proceso de institucionalización del PESA, ya como Proyecto y no sólo como Programa, pero que además se garantizara su continuidad sin importar el cambio en la administraciones federales; se decidió que desde el 2007, se financiara con recursos del gobierno federal, a través del Programa de Desarrollo Rural, asignado a la SAGARPA en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), como parte del Eje Rector 2: elevar y extender la competitividad del país, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 de la administración de Vicente Fox.<sup>253</sup>

A nivel nacional, la ejecución del PESA se da a través de diferentes actores. Por un lado, como parte de los *Organismos Internacionales*, está la FAO y su representación en cada país, a través de su Unidad Técnica Nacional (UTN). Como parte del Gobierno Federal, está la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, (SAGARPA), además de los gobiernos del Estado en donde se aplican. Como parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), están las Agencias de Desarrollo Rural (ADR), que son las encargadas de realizar la vinculación entre comunidad y autoridades. Son quienes llevan a cabo los proyectos que propone la metodología del PESA. Si bien no todas las ADR son OSC debido a que se fomenta la participación de despachos de expertos, son las encargadas de realizar un trabajo de coordinación

---

<sup>253</sup> El primer año en que se ejercieron montos del PEF fue 2007, pero fueron aprobados a finales del 2006, aún con la administración de Presidente Fox. Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Documento disponible en <http://dgpp.sep.gob.mx/planeacion/pdf%20inf/PND.pdf>>

vital para el éxito del proyecto. El último actor es una instancia de evaluación, que en cada uno de los Estados en donde se aplica el PESA debe existir como parte de los lineamientos federales, ya que todos los programas sociales deben ser evaluados de manera independiente.

Vale la pena mencionar que desde su inicio y hasta el 2010, el PESA trabajó con las reglas de operación establecidas por la SAGARPA para todos los programas que realiza. Desde el 2011, el Proyecto cuenta ya con un reglamento propio, que contempla sus particularidades, que fueron detectadas a partir del trabajo realizado durante los últimos años.

### **El PESA en Chiapas**

Una vez hecho el recorrido general por el nivel federal, es ahora el turno del análisis sobre la puesta en marcha del Proyecto a nivel estatal, específicamente en Chiapas. Se ha mencionado ya las condiciones de desarrollo que prevalecen en el Estado, así como las razones por las cuales se decidió realizar el estudio en dicha entidad. Para el caso de Chiapas, el PESA ha estado presente casi desde el inicio. Fue uno de los tres primeros estados en los que se aplicó luego de que en 2007 se le dieran recursos del PEF, y año con año, los montos de apoyo al PESA han ido aumentando.

En el caso de Chiapas, los actores involucrados son también la FAO, la SAGARPA, la UTN-FAO y las ADR. En lo que respecta a la representación estatal, ésta recae en la Secretaría del Campo (SECAM), a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural. El rol de la instancia evaluadora, lo realiza el Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de Servicios Profesionales en Chiapas (CEC-Chiapas), que depende de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH).

La operación del PESA en Chiapas se da de acuerdo con lo planteado por la FAO: la realización de las cuatro fases en las comunidades, luego de un proceso de planeación participativa, en donde se deciden las prioridades alimentarias de cada una de las comunidades, para luego establecer la estrategia a seguir para poder alcanzarlas. Producir más, comer mejor, tener ingresos extras, son parte de los objetivos que se plantean desde las instancias operativas el Proyecto, pero cuya materialización se enfrenta con dificultades en la comunidad, con la falta de organización y

articulación entre los diferentes niveles de gobierno, el retraso en la asignación de recursos, con la burocratización del desarrollo, así como con la falta de articulación entre los diferentes programas que llegan a las comunidades más desprotegidas.

## **Resultados y Análisis**

El trabajo realizado por el equipo de investigación durante el segundo semestre del 2011 en torno al PESA, permitió concretar una serie de premisas que fueron denominadas como hallazgos, y que no son más que material para continuar trabajando respecto de la necesidad de contar con políticas públicas más participativas, en donde todos los actores relacionados con el tema del desarrollo, participen de forma activa.

Cabe mencionar además, que la revisión completa de estos hallazgos podrán ser consultados en la publicación resultado de este proyecto, editado por el Instituto Mora con apoyo del Instituto Nacional de Desarrollo Social, y que estará disponible en los próximos meses. Por ahora, se hace una presentación de aquellos que se consideraron más relevantes.

Sobre la Articulación de Actores:

- Si bien la estructura operativa del PESA toma en cuenta la participación de los distintos niveles de gobierno, de la UTN-FAO, de las ADR y de las familias que participan del Proyecto, ello no necesariamente garantiza un trabajo de forma coordinada. La operación sobre una agenda común requiere un proceso de diálogo y negociación y un anclaje en procesos de participación de las comunidades.
- Se observó que se tiende a priorizar una lógica de inversión en proyectos cuyos resultados propicien, en el corto plazo, la alteración de los indicadores con los cuales se mide el desarrollo humano en el estado, sin tomar en cuenta un cambio significativo en las condiciones de vida de la población a la cual va dirigido.
- Se identificaron algunos factores que obstaculizan la articulación y coordinación de los actores:

- Cuando uno de los actores impone sus ritmos e intereses a los demás. En este caso, el gobierno estatal tenía el compromiso de modificar los indicadores en un corto plazo, ya que su administración concluirá en 2012.
- Cuando los espacios de diálogo y construcción de consensos se reducen a cuestiones de orden administrativo e instrumental.
- Cuando se adopta una lógica distributiva de los recursos que no responde a las dinámicas socioeconómicas en las que se encuentran insertas las comunidades. Si bien en teoría se busca reducir esta brecha con el apoyo de las ADR, que funcionan como puente entre el programa y los beneficiarios, todavía hace falta romper con los intereses políticos que obligan a las ADR a imponer en las comunidades proyectos vistosos que poco impacto pueden llegar a tener en las mismas.
- Más allá del PESA, la falta de articulación y coordinación de los diversos programas públicos estatales y federales suscita formas contradictorias de participación comunitaria. Programas asistenciales, principalmente Oportunidades, se confrontan con otros basados en el desarrollo de capacidades e iniciativas productivas.

#### Sobre Focalización:

- La lógica de alineación y cuantificación para la consecución de los ODM, no impide considerar otro tipo de indicadores de orden cualitativo. Sin ellos se corre el riesgo de invisibilizar problemáticas relacionadas con la seguridad alimentaria como el debilitamiento de la plataforma productiva en el campo. Existe por parte del OFSCE un intento por crear y evaluar los proyectos con indicadores cualitativos alternativos.
- La focalización responde a una lógica compensatoria, en función de puntos de partida diferenciales. Al enfocar la política de desarrollo social en los 28 municipios con menor IDH, se ocultan las condiciones de pobreza y marginación que imperan en múltiples comunidades que, por mínimas diferencias meramente cuantitativas, no entran dentro de esta categoría. Lo anterior se observó principalmente en las comunidades visitadas en Ocosingo, en donde las condiciones de marginación y pobreza eran similares a las de las comunidades pertenecientes a Sitalá y Chilón.

- El número de comunidades que atiende el PESA es muy reducido respecto a las que existen en cada municipio, lo cual no es un margen ideal para detonar procesos de desarrollo a nivel regional.
- Uno de los problemas más serios que enfrenta la política social es la segmentación. No sólo separa la educación de la salud, de la producción, agrícola y comercialización, del cuidado del medio ambiente, sino que además, fragmenta también la intervención de las distintas instituciones y/o programas emprendidos en un mismo territorio
- Hace falta una visión más estratégica de la política social basada en una perspectiva de derechos que contemple principios esenciales:
  - La educación, la salud y la protección social como derechos humanos.
  - El acceso de los sectores más desfavorecidos a dichos derechos exige la aplicación del principio de solidaridad, que además expresa un objetivo social básico: la necesidad de construir sociedades más integradas.
  - La necesidad de utilizar mejor los recursos públicos para lograr mayores beneficios.
  - La necesaria integralidad entre las distintas dimensiones del desarrollo social.

#### Sobre Participación y apropiación de la población:

- Un aspecto central de la participación está ligado a la visión que se tiene del trabajo en las comunidades como fuente de contribución individual en las acciones colectivas y como modo de regulación de las relaciones entre los interesados. El trabajo invertido permite valorar la participación y definir modos de organización de la población involucrada.
- Las familias se involucran en los proyectos específicos, los llevan a cabo, crean sus propios modos de organización y funcionamiento en torno a ellos y tienen como perspectiva su sostenibilidad, pero ello no implica que adquieran sentido en el marco de una estrategia de seguridad alimentaria. Lo anterior se constató en las entrevistas a los beneficiarios, en donde únicamente una familia afirmó que gracias al PESA, ahora podían comer mejor.
- Cada familia busca hacer uso de sus recursos naturales, a partir de un conjunto de actividades sustantivas que les retribuya el alimento indispensable (maíz y frijol) y ello se complementa con algunos otros beneficios. La lógica en la cual se inscriben estas acciones no es una lógica lucrativa sino otra que se sustenta básicamente en la reproducción de la unidad doméstica

- Los casos de relativo éxito observados, coinciden con procesos que mejoran técnicamente actividades que ya se llevaban a cabo, más que con la puesta en marcha de estrategias nuevas o ajenas al quehacer cotidiano de las personas. De acuerdo con lo anterior, aprovechar las capacidades y fortalezas locales, en lugar de buscar acciones que no tienen sustento local, resulta ser mucho más efectiva.
- A la par de las perspectivas que recrean la sobrevivencia de cada familia, existen otras que apuntan a la participación colectiva y la organización en el ámbito comunitario. Esta doble dimensión, familiar y colectiva, en las formas de participación social se cruza constantemente con la presencia de acciones gubernamentales y no gubernamentales que promueven iniciativas de distinto tipo, frecuentemente contradictorias, que alimentan al interior de las comunidades tanto divisiones como modalidades particulares de involucramiento y participación.
- El camino más efectivo para impulsar la participación de las familias que, por alguna razón, no se involucran en el PESA, es la visibilidad de las experiencias exitosas, es decir, el efecto demostrativo de los resultados de los proyectos. A pesar de ello buena parte de los proyectos observados dependen totalmente de los subsidios otorgados por el PESA. Son pocos los que han logrado un mínimo de sostenibilidad. Es ineludible una evaluación que, más allá del desempeño de las ADR, permita valorar los resultados y el impacto de los proyectos en las comunidades.
- Sin duda otro factor que obstaculiza la participación y apropiación de los proyectos tiene que ver con los aspectos administrativos y financieros del PESA, es decir, la oportunidad con la que llegan las ministraciones para el pago de la asistencia técnica y para la inversión a proyectos que, en los casos observados, fue con mucho retraso. Como resultado de lo anterior, se observó desintegración y cambios constantes en los equipos de trabajo de las ADR, enfermedades y plagas que pudieron haberse combatido, abandono y desinterés por parte de las comunidades.

Las categorías analizadas permitieron formular algunas reflexiones generales sobre dos referentes conceptuales que guiaron el estudio:

## Seguridad alimentaria vs. soberanía alimentaria:

- El privilegiar la estrategia de producción y ordenamiento del traspatio a nivel familiar es una respuesta que puede ser eficaz, en un plazo relativamente corto, pero no constituye un esfuerzo relevante para mejorar, en el mediano y largo plazos, la alimentación y disponibilidad de alimentos de las familias pobres. El PESA resulta poco significativo si se le compara con estrategias agrícolas que favorecen a los productores medianos y grandes y no a los pequeños productores
- La inclusión de programas como el de Maíz Solidario dentro de la estrategia general del PESA no representa un apoyo sustantivo a la actividad agrícola preponderante. Se limita a la transferencia de pequeños recursos al pequeño productor, sin impulsar alternativas para resolver su problemática.
- La experiencia del programa, a partir de los casos estudiados, muestra la importancia de articular sus estrategias de producción de alimentos de traspatio a nivel familiar, con perspectivas más amplias que contribuyan a transitar de la seguridad a la soberanía alimentaria.

## Estrategias de desarrollo:

- La investigación permitió constatar la falta de estrategias de desarrollo sustentable capaces de promover actividades productivas, que permitan a las comunidades campesinas el aprovechamiento de sus recursos naturales y culturales, y a la vez la reducción de los costos ecológicos y materiales.
- El problema de la pobreza en el campo es complejo y estructural, y en ese sentido, acciones como las que propone el PESA, pueden contribuir a la generación de mejores condiciones alimentarias pero no resuelve un problema central, que es el modelo de desarrollo para el campo mexicano, que a la larga parece configurar la desaparición de los pequeños productores
- Se identificaron al menos dos visiones:
  - La primera basada en un modelo económico que reduce la intervención rectora del Estado y su participación en programas de fomento agrícola y mercantil en una lógica redistributiva de la riqueza, según la cual, Estado debiera impulsar el fortalecimiento

de una economía agrícola y el crecimiento de mercados locales para el intercambio de productos. Sin embargo, este modelo de acumulación, lejos de fortalecer a los pequeños productores, ofrece a los empresarios agrícolas y al sector privado en general, mayores ventajas para competir en los grandes mercados internacionales.

- En contraste, la segunda visión busca impulsar la articulación de los procesos organizativos y productivos a nivel local, con las condiciones culturales y de sustentabilidad de los recursos naturales de las comunidades, que si bien están basados en la producción y reproducción familiar y comunitaria, también pueden generar empresas sociales rentables. Esta visión requiere de estrategias orientadas a fortalecer el desarrollo de capacidades y la creación de mercados locales y regionales.
- Así, las estrategias de combate a la pobreza y de seguridad alimentaria encuentran entonces obstáculos de peso, cuando no se vislumbran como parte de cambios sustantivos en las políticas del desarrollo, particularmente en las que se refieren al campo en México.

Hace falta una visión que supere la del *campesino empobrecido* que requiere de asistencia, la del beneficiario de las estadísticas e indicadores que buscan dar cuenta de los que no cuentan. Hace falta concebir y reconocer al otro como sujeto social, como sujeto de derechos, capaz de desarrollar potencialidades y acciones.

### **Consideraciones finales**

Dado que se trata de un programa que sigue en operación y que de hecho ya está institucionalizado, el equipo de investigación formuló una lista de recomendaciones que podrían servir para la operación durante los próximos años, que de ningún modo son resultados absolutamente concluyentes, sino una serie de observaciones que tendrían el objetivo de servir para mejorar la puesta en marcha del Proyecto, como una manera a través de la cual la Academia pueda incidir en los procesos de desarrollo, como una forma de vincular a todos los actores involucrados.

- El PESA tiene una estructura operativa, administrativa y normativa que le da sustento institucional, pero ello no basta para garantizar una articulación efectiva entre los actores cuyas concepciones, dinámicas de funcionamiento y de organización, responden a lógicas

muy diferentes. Por lo anterior, es necesario generar espacios de diálogo y deliberación entre los actores que permitan trascender los asuntos administrativos y de la operación del PESA a fin de construir un código común sobre sus distintas perspectivas en cuanto a temas como seguridad alimentaria, desarrollo sustentable, estrategias prioritarias, políticas sociales focalizadas en Chiapas, evaluación de impacto, entre otros.

- La focalización se entiende como una estrategia emergente, que tiene un carácter temporal y compensatorio para resolver problemáticas específicas; sin embargo, tiende a permanecer en el tiempo, lo cual con frecuencia tiene consecuencias negativas. Se recomienda retomar una visión estratégica de la política social y profundizar la reflexión sobre las implicaciones de la focalización. En un territorio donde la pobreza es generalizada, la focalización no tiene sentido; por el contrario, profundiza las desigualdades entre la población.
- Se constató en los estudios de caso que la situación de pobreza en las comunidades tanto de los municipios que forman parte de los 28 MMIDH como del que no, son muy semejantes. Una sola localidad de un municipio con buenas condiciones de desarrollo puede modificar sustancialmente el Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal. Se recomienda entonces no tomar como único indicador y criterio de selección para la distribución de recursos del PESA, y de otros programas en general, el IDH de los municipios.
- En aras de enfrentar las dificultades planteadas por la segmentación y fragmentación existente entre las diversas dependencias y programas encaminados hacia el desarrollo social, se considera necesario dar peso a la perspectiva comunitaria y territorial en los procesos de planeación de las instituciones del estado por encima de la perspectiva familiar.
- La UTN-FAO podría jugar un papel más activo y relevante para favorecer la articulación de los actores participantes en el PESA, y coadyuvar a garantizar la sinergia de éste con otros programas estatales, federales o de cooperación internacional que inciden directamente en las comunidades donde tiene presencia.
- Más allá de la asistencia técnica que brindan las ADR a las localidades, y atendiendo a la conflictividad y divisiones comunitarias, es fundamental fortalecer el trabajo de formación y organización de las personas desde una perspectiva de derechos a fin de preservar valores comunitarios y de solidaridad, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la cohesión y del tejido social.

- Dadas las características culturales de las comunidades rurales e indígenas, es recomendable buscar estrategias que favorezcan la organización y participación de la población en actividades colectivas, más allá de responder únicamente las necesidades específicas de las unidades familiares con las que el PESA opera. Esto contribuirá a fortalecer el tejido social, y un principio comunitario fundamental para la sobrevivencia de las personas.
- Es recomendable salir de la lógica de “las carencias” y aprovechar las fortalezas de las comunidades en términos de su cultura organizativa, del valor de su trabajo y de la experiencia acumulada en actividades productivas, para anclar en ellas las acciones y proyectos genéricos, cuya aplicación en todas las localidades no siempre es posible ni pertinente. Esto permitirá una mayor apropiación y participación comunitaria. La imposición de proyectos desde los intereses del Gobierno del Estado de Chiapas, no favorece la apropiación de los mismos, y en el largo plazo esto resulta contraproducente. Se sugiere ser consecuentes con los planes comunitarios que el propio PESA promueve hasta donde sea posible. Asimismo, no se recomienda la homogeneización de proyectos o iniciativas.
- Más allá de los procesos de evaluación del desempeño de las ADR, es fundamental evaluar resultados e impactos de los proyectos que el PESA promueve, tomando en consideración indicadores cualitativos tales como: fortalecimiento del tejido social, capacidad de auto organización comunitaria, capacidad de pensamiento estratégico, participación en procesos de toma de decisión, indicadores de equidad de género, entre otros.
- Las granjas de aves que operan en las comunidades estudiadas, son costosas, consumen una gran parte del presupuesto de proyectos en el marco del PESA, no son sustentables y fomentan relaciones de dependencia de las subvenciones, debido al alto costo de los insumos para mantenerlas. Se sugiere invertir estos recursos en proyectos que respondan realmente a los planes comunitarios y a las capacidades productivas de las comunidades.
- Se constató, a partir de los estudios de caso, que para la población (e incluso para algunos funcionarios de todos niveles), no existe una comprensión del vínculo existente entre seguridad alimentaria y proyectos productivos. Se recomienda fortalecer la reflexión colectiva que incluya la visión de todos los actores, sobre los conceptos básicos del PESA, tales como seguridad alimentaria, desarrollo, generación de capacidades locales (sociales y productivas), entre otros.

- El efecto demostrativo en las comunidades de los resultados de los proyectos exitosos es un aspecto clave para ampliar la participación de la población. En este sentido, es recomendable mayor visibilidad de estas experiencias y retomar esquemas de intercambio como el programa “de campesino a campesino”, además de la exhibición de los productos en las ferias estatales.
- Es recomendable fortalecer la complementariedad de las estrategias productivas del PESA con las actividades agrícolas centrales de las comunidades, es decir, la producción del maíz para el auto consumo, así como la producción y venta del café.
- Si bien el PESA contempla el fomento de los mercados locales y regionales a través de las denominadas localidades polo, lo cierto es que varios de los pequeños productores que cuentan con la capacidad de comercializar sus excedentes generados en los proyectos del PESA, no encuentran salida para la venta de sus productos a nivel local. Se recomienda trazar estrategias más consistentes para generar mercados a través de alianzas con otros actores que no necesariamente estén dentro de la estructura del PESA.
- Con respecto a las dificultades que se presentan con los proveedores, tanto por la calidad como por los retrasos en la entrega de materiales e insumos para los proyectos, se recomienda transparentar el proceso de selección y asignación de proveedores; asimismo, se sugiere un mayor monitoreo y vigilancia del cumplimiento de los compromisos establecidos con la SECAM. Ante las contingencias, las ADR no tienen recursos para apelar sobre el incumplimiento de los proveedores, lo cual deja a la población inerte ante esta situación.
- Los retrasos en las ministraciones tienen consecuencias negativas tanto en la sostenibilidad de los proyectos como en la ruptura de la confianza entre la ADR y la comunidad. Además, debilita el trabajo de las ADR debido a que éstas tienen dificultades para sostener a su personal. Es indispensable corregir esta situación y aprovechar las recientes Reglas de Operación que regirán al PESA.
- El PESA, acorde con su metodología, tiene el potencial para generar procesos que dignifiquen el trabajo de las mujeres, fortalezcan su autoestima y favorezcan su participación en la familia y en la comunidad. Sin embargo, es fundamental fortalecer el enfoque de equidad de género en el PESA a fin de no reproducir las relaciones de subordinación entre los géneros.
- Se recomienda fortalecer la capacidad de aprendizaje del PESA a través de evaluación y sistematización de la experiencia de los diferentes actores, a fin de generar conocimiento que contribuya a mejorar y extender su impacto.

### ***Principales fuentes bibliográficas:***

- Aguirre, Francisco, “Actas del Taller “Seguridad Alimentaria: Retos y Oportunidades para Chiapas (Proyección del PESA 2011-2012), [en línea],  
<[http://www.catie.ac.cr/BancoMedios/Documentos%20PDF/seguridad\\_actas\\_taller.pdf](http://www.catie.ac.cr/BancoMedios/Documentos%20PDF/seguridad_actas_taller.pdf)>
- Boisier, Sergio, “Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?” en Oscar Madoery y Antonio Vázquez Barquero (Eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*, Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001. Consultado en:  
<http://tecrenat.fcien.edu.uy/Economia/clases/boisier.pdf>
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián, *La pobreza en México y el mundo*, México D.F., Siglo Veintiuno Editores/ Gobierno de Tamaulipas, 2004.
- Canto, Manuel, “Las organizaciones civiles en la transición”, en Álvarez, Lucía (Coord.), *La Sociedad civil ante la Transición Democrática*, México D.F., Plaza y Valdés Editores, / Red Mexicana de Investigadores Sobre Organismos Civiles REMISOC, 2002.
- Gobierno del Estado de Chiapas, *Cuarto Informe de Gobierno, Región VI Selva, Financiamiento Regional*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, 2010.
- Gobierno del Estado de Chiapas, *Estrategia para erradicar la pobreza extrema en los 28 municipios con menor IDH de acuerdo a los ODM del PNUD de la ONU*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas/ Secretaría de Hacienda, 2010.
- Latham, Michael, “Causas de la malnutrición”, en *Nutrición humana en un mundo en desarrollo*, [en línea] <<http://www.fao.org/DOCREP/006/W0073S/w0073s05.htm#bm05.1x>>
- López, Carlos, “El derecho a la alimentación: aplicación”, en Suarez Franco, Ana María (coord.), *El derecho a la alimentación: estándares internacionales para su aplicación*, Heidelberg, Foodfirts Information and Action Network, 2005.

Olvera, Alberto J., “Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto”, en *Cuadernos de la Sociedad Civil*, México, Universidad Veracruzana, 2001.



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

Vinculación entre ITSON y la Fundación Bórquez Schwarzbeck, A. C.

Detección de necesidades en una comunidad rural.

*Guadalupe de la Paz Ross Argüelles,*

*Ricardo Ernesto Pérez Ibarra,*

*Eneida Ochoa Ávila,*

*Imelda Vázquez Jiménez,*

*Beatriz Ochoa Silva.*

## Introducción

Los países de América Latina están procurando alcanzar un desarrollo sustentable en un mundo globalizado cuyas economías abiertas experimentan transformaciones tecnológicas profundas y crecientemente aceleradas. Paralelamente se registran cambios importantes en los papeles que juegan el mercado, el Estado, la comunidad y las familias en el logro del bienestar y de la integración de las personas a sus sociedades. En ese contexto, los persistentes problemas de pobreza y desigualdad en nuestras sociedades se combinan con nuevas formas de exclusión para cuyo análisis y tratamiento carecemos hoy día de instrumentos adecuados.

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).

Por otro lado, 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

Cozza y Lemus (2011) mencionan que cada vez más los estatutos de las Universidades de todo el mundo incluyen entre sus misiones y/o funciones el desarrollo integral de la sociedad. Mientras que

algunas lo hacen en forma directa y explícita, otras lo hacen indirectamente a través de acciones que hacen a aquél desarrollo. Dado que el desarrollo integral de la sociedad, como ya se apuntó, es uno de los principales objetivos y actividades de las Universidades, el mismo debe tener primariamente el soporte de definiciones de políticas por un lado, y por el otro los instrumentos de planificación y toma de decisión.

De igual modo, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) 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.

Actualmente encontramos que en nuestra sociedad, las comunidades rurales se encuentran abrumadas por diferentes factores que afectan el rendimiento, calidad de vida y desarrollo de la misma. Existen diversos factores activadores de problemas psicológicos que parten desde cuestiones económicas, sociales incluso hasta limitaciones geográficas particulares de la región rural.

Conocer nuestra propia situación no es cuestión de simple información o curiosidad. Se trata de avanzar en una toma de conciencia sobre los problemas y elementos que son obstáculo para el desarrollo individual o grupal y se intenta hacerlo mediante un aprendizaje colectivo, basado en el intercambio de experiencias y en la recuperación de la memoria histórica, es decir, la memoria de la propia comunidad.

En relación a lo anterior, encuadran a la psicología comunitaria como una disciplina científica cuyo objetivo principal es el diagnosticar por medio de la intervención científica e intencionada los hechos sociales en general, que inciden necesariamente en el comportamiento humano con fines de evitar, corregir, reparar o redireccionar las situaciones que constituyen problemas sociales.

Asimismo, se concibe al diagnóstico como uno de los instrumentos fundamentales para la psicología comunitaria el cual permite darse cuenta de los acontecimientos sociales así como orientar proyectos que culminarían en la ejecución de acciones tendientes a cambiar inercias reproductoras de problemas. El diagnóstico tiene un alto valor educativo en la medida en que todos aprendamos de todos y nos enriquezcamos con la experiencia y conocimiento de todos.

El trabajo que se presenta está relacionado a la vinculación entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la universidad, específicamente entre la Fundación Bórquez Schwarzbeck,

A. C. y el Instituto Tecnológico de Sonora (ITSON). La manera en que se aborda esta relación ITSON y la Fundación, pretende explorar cuales son las necesidades de una comunidad rural del sur de Sonora y como poder intervenir para dar solución a las situaciones presentes allí, lo cual será un punto de partida para investigaciones y sobre todo para el fortalecimiento de las comunidades.

## **Objetivo**

Por lo tanto, el realizar un diagnóstico en comunidades rurales del sur de Sonora, a través del objetivo de la Fundación Bórquez Schwarzbeck que es “Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las Comunidades rurales y sus habitantes en el Estado de Sonora”, permitirá el implementar estrategias adecuadas para su desarrollo y el de las mismas personas que allí habitan.

## **Desarrollo**

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.

Dentro de las organizaciones sociales con las que ITSON ha colaborado se encuentra la Fundación Bórquez Schwarzbeck. Ambas organizaciones forman parte de la Red Comunitaria Sonora, la cual busca crear sinergias entre organizaciones de la sociedad civil para impactar el desarrollo social (Ross, Ochoa y Vásquez, 2006).

La Fundación Bórquez Schwarzbeck tiene su origen en 1994, a través de distintos apoyos a los colaboradores de Campo de Pablo Bórquez en los rubros de vivienda, educación y salud, sobresalen entre otros, la construcción y mantenimiento de la estancia infantil para los hijos de los colaboradores, la edificación de viviendas para los mismos, el apoyo a través de becas para la educación de sus hijos, además de apoyos específicos para salud de éstos.

Con la visión de contribuir a mejorar la calidad de vida de los colaboradores de Campo Pablo Bórquez, y, por otro lado de apoyar a los pobladores de las comunidades que se avecinan a

los predios agrícolas de la Empresa, la Fundación Bórquez Schwarzbeck va extendiendo su apoyo en distintas áreas. Actualmente la Fundación tiene la misión de apoyar el área rural del Estado de Sonora, esto después de la experiencia en el Valle de Caborca y el Valle del Yaqui. Los rubros en los que apoya la Fundación son educación, salud, vivienda, apoyo a personas con capacidades diferentes, apoyo a jóvenes en peligro de adicción, construcción de comunidad y responsabilidad social (Fundación Bórquez Schwarzbeck, 2011).

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.

Considerando la misión y visión del ITSON y de la Fundación Bórquez y de que en toda organización hay experiencias y conocimientos acumulados para dialogar y proponer alternativas, después de aprender de las personas, organizaciones y comunidades, se hicieron diversas propuestas que comprenden el despliegue de programas de intervención social que proponen estrategias de acción comunitaria y social. Aunado a lo anterior, el mercado meta al que se trata de llegar a través de esta alianza, son las comunidades más vulnerables de Cd. Obregón, Sonora. Atendiendo a los sectores de niños, adolescentes y padres, desempleados, personas con interés por ser autosuficientes, con problemas de uso de sustancias y con un nivel educativo bajo entre otros.

El ITSON tiene una aportación social por medio de la investigación-acción a través de los maestros y alumnos en servicio social y prácticas profesionales con la finalidad de promover el desarrollo sustentable de la comunidad. Para lograr esto, es necesario llevar a cabo un programa de desarrollo comunitario; donde la universidad ponga a disposición herramientas que resulten necesarias para cubrir las carencias más apremiantes de los diferentes sectores, llevando a cabo para ello un trabajo conjunto con estudiantes universitarios que intervengan de manera particular o interdisciplinaria en sus áreas correspondientes. 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.

#### Metodología

Teniendo el proyecto como objetivo primordial recaudar información pertinente acerca de las principales problemáticas que afecten en la calidad de vida de las personas que pertenecen a una comunidad del sur de Sonora.

#### Sujetos

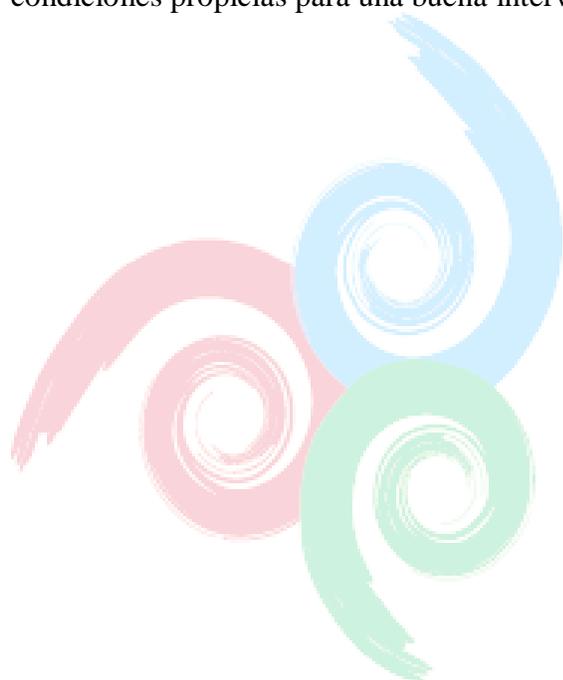
Con base a lo anteriormente expuesto se realizó un minucioso proceso de detección de necesidades por medio de la aplicación del instrumento a una muestra constituida por un total de 340 personas pertenecientes a una comunidad del sur de Sonora.

#### Instrumento

Fue imprescindible la utilización de un instrumento adecuado para la obtención de la información requerida, el cual se conforma por un total de 69 ítems en formato de escala Likert. Éste se

encuentra basado en encuestas del INE 2006 de Santiago de Chile así como en el cuestionario ampliado del INEGI 2010, con reactivos encaminados a la descripción de las condiciones de vivienda, calidad en los servicios, condiciones de empleo así como problemáticas psicosociales del entorno en dicha comunidad.

Se seleccionó este formato ya que brinda una visión integradora de las diferentes dimensiones que intervienen dentro del contexto de la comunidad a intervenir, asimismo es aplicable no sólo a dicho lugar sino a diferentes escenarios en donde se pueden presentar de la misma manera condiciones propicias para una buena intervención comunitaria.



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

Estas dimensiones pueden comprender las siguientes:

- *La dimensión sociopolítica.* Considera todas aquellas acciones organizadas y consensuadas por la comunidad destinadas a planificar y desarrollar los procesos que van desde la identificación de la demanda de tierras hasta la autogestión. Comprende lo relacionado con el mejoramiento de las capacidades organizativas, mediante la reflexión, la información, la capacitación y la educación permanente de sus miembros y dirigentes; la creación de espacios de encuentro para el intercambio, la discusión y la toma de decisiones. Tiene que ver con los procesos encaminados a la construcción, por la comunidad, de sus relaciones de convivencia, unidad, cohesión, objetivos comunes, crecimiento como cuerpo social; con el tipo de organización que construye para alcanzar sus objetivos, con la estructura funcional que define para ello, con la distribución de roles. Tiene que ver con los protocolos de relaciones sociales y los proyectos a futuro que establece como colectivo, territorio o pueblo.
- *La dimensión económico – productiva.* Esta dimensión se refiere a cómo aprovechar los recursos naturales de manera eficiente y sostenible que les permita a las familias y comunidades incrementar sus ingresos y mejorar su calidad de vida. Para ello, un elemento esencial es el concepto de reciprocidad o ayuda mutua (ejemplo, trabajo solidario). Son parte de esta dimensión los procesos de reflexión comunitaria acerca del *para qué y cómo* se llevarán a cabo, las acciones encaminadas a lograr la seguridad alimentaria familiar y las iniciativas productivas que la comunidad desarrolle para obtener excedentes económicos conservando y mejorando el medio ambiente, base de la sobrevivencia y desarrollo de la población. En comunidades en proceso de reasentamiento, en una primera etapa, el desarrollo de esta dimensión requiere apoyo institucional en aspectos de asistencia técnica, capacitación y fomento.
- *La dimensión ambiental.* Se funda en la cosmovisión mapuche, uno de cuyos elementos centrales precisamente es la armonía entre el ser humano y la naturaleza. Implica convivencia y respeto no solo por el entorno material, sino también por el ambiente social en el que la comunidad se desenvuelve. En este contexto, el concepto de administración y gestión de la base de recursos naturales es parte integrante de esta dimensión. Comprende los planes y acciones

de las comunidades destinados a asegurar la sustentabilidad y sostenibilidad de los recursos naturales existentes en el nuevo predio, como suelos, agua, flora, fauna, biodiversidad.

- *La dimensión cultural.* Esta es una dimensión transversal a las anteriores y constituye un capital fundamental de la comunidad, un patrimonio constituido por sus conocimientos, valores, normas de conducta, lengua, religión y cosmovisión. También forman parte de este patrimonio las relaciones sociales propias de las comunidades, basadas en el comunitarismo, la reciprocidad y el apoyo mutuo.

## **Procedimiento**

El proceso de obtención de datos, es decir, la aplicación del instrumento propiamente dicha, se realizó a lo largo de 4 sábados en los que el equipo de trabajo se estuvo trasladando a la comunidad mencionada, con jornadas de trabajo que comprendían desde la mañana hasta después del mediodía, fue este un proceso arduo en el que se requirió el esfuerzo y dedicación de cada miembro en el equipo, este elemento de dedicación y entrega para con el trabajo a realizar fue determinante para la consecución las metas establecidas.

Otro factor a favor fue el que las familias participantes se mostraron accesibles y cooperadoras en su gran mayoría lo cual facilitó en gran medida el buen desarrollo del proyecto dentro de los límites de tiempo previamente establecidos y acordados entre las diferentes esferas implicadas en la línea de acciones encaminada de esta detección de necesidades.

Posterior a la obtención de la información requerida se procedió al análisis de la información para lo cual se utilizó el paquete estadístico SPSS, con el cual se obtuvieron los resultados para poder hacer el diagnóstico de la comunidad estudiada.

## **Resultados**

Este trabajo ha revisado las necesidades de las personas de la comunidad rural del sur de Sonora, se pudo identificar que presenta una serie de problemas visibles, ya que el fin de este estudio es abordar esa problemática de manera científica, con la ayuda de los datos obtenidos a través del instrumento, se puede apreciar los siguientes resultados de acuerdo a las necesidades sociales de dicha comunidad.

Los participantes manifestaron que el problema que más les preocupa en su comunidad son las inundaciones por mal alcantarillado público, falta de iluminación, falta de servicios

básicos de salud, falta de vigilancia/seguridad pública, la presencia de perros, ratones, moscas y otros, delincuencia (robos, daños a viviendas, graffittis/rayados), contaminación (acústica/atmosférica), existencia de focos de consumo de alcohol o drogas en vía pública, falta de pavimentación, falta de servicios básicos de salud, falta de plazas, áreas verdes y canchas, falta o mal servicio de transporte público, falta de escuelas y el último, la existencia de hogares que presentan violencia familiar.

Sin embargo, es importante resaltar que se detectó que una de las causas es la falta de educación escolar en la mayoría de las personas, debido a falta de oportunidades. También carecen de posibilidades de trabajo y la mejora del ambiente en la localidad.

Además de este tipo de problemáticas, que son de tipo más social y que pueden ser atendidas por autoridades gubernamentales, también se presenten problemas de tipo personal, es decir, situaciones que afectan el desarrollo emocional de las personas que habitan en dicha comunidad. Dentro de estas situaciones que impiden su correcto desarrollo emocional y social se encuentran hiperactividad, problemas de agresividad y berrinches en lo que respecta a los niños. En cuanto a los adultos, se pudo identificar que también situaciones de violencia dentro de la familia son frecuentes dentro de la población encuestada, lo cual es un factor que no sólo afecta a las personas que sufren del maltrato físico, sino que es una situación que tiene importante impacto en todos los miembros de la familia involucrados de una manera indirecta.

## **Conclusiones**

En este marco, la evaluación y diagnóstico de comunidades ya sean rurales o urbanas son importantes para el impulso de programas sociales, ya que estos son una herramienta de buenas prácticas de administración de proyectos, programas y políticas públicas para lograr el desarrollo social. Un buen diagnóstico hará posible el aseguramiento de la intervención y participación de diferentes organismos sociales, que podrán asegurar el seguimiento y vigilancia de los proyectos, programas y políticas sociales para fomentar el desarrollo no sólo social si no personal de la comunidad en donde se está trabajando, de igual modo, el trabajo en conjunto tanto de la comunidad con las organizaciones ayudará en el cumplimiento de 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 las posibles problemáticas presentes en comunidades identifica de manera sistemática los efectos (positivos o negativos) 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.

Es por lo anterior, que la vinculación que se establecen entre instituciones educativas y organismos de la sociedad civil permite y ha permitido el buen desempeño no sólo de las comunidades, sino de las personas que ella se relacionan. Las actividades académicas en la comunidad permiten la actualización constante, tanto de la teoría como de la práctica, los procesos metodológicos, en cuanto que ofrecen un espacio permanente de confirmación de lo que se ha aprendido, puesto que facilita la observación de los efectos de las acciones que se ejecutan, la identificación de nuevos problemas y situaciones que demandan la actualización teórica y metodológica.

Esto, beneficia de manera significativa el crecimiento de las diferentes disciplinas involucradas y de las propias comunidades. Por otro lado, dicha relación ha facilitado también la aplicación del conocimiento a la solución de problemas concretos de las comunidades que, en muchos casos, representan fuentes de conocimientos factibles de incorporarse al diseño de políticas públicas y modelos de desarrollo.

El vínculo del ITSON con la comunidad a través de la Fundación Bórquez Schwarzbeck A. C., presenta un excelente escenario para la formación del recurso humano. Se podría decir que sin esta posibilidad, buena parte de la formación profesional de los estudiantes, así como también la de los docentes, se vería disminuida. En efecto, el contacto directo con un contexto complejo por la multiplicidad de problemas que enfrenta y por la variedad de condicionantes que influyen, proporciona una visión complementaria y crítica de la realidad social que se torna indispensable

para la labor de cualquier profesional, especialmente para los provenientes del campo de las ciencias sociales.

De igual forma, para las personas de la comunidad también se producen beneficios. La relación directa y participativa con el ITSON, es sin lugar a dudas una oportunidad especial de aprendizaje: hay transferencia de conocimientos y desarrollo de destrezas que son de enorme utilidad para el fortalecimiento de la gestión de la comunidad.

El trabajo que hasta el momento se ha realizado en conjunto tanto entre ITSON, a través del programa educativo de psicología, con las prácticas de sus alumnos y la Fundación Bórquez Schwarzbeck, ha sido de gran beneficio tanto para los alumnos y las comunidades que se han participado desde el diseño e implementación de los diferentes programas orientados a niños, adolescentes y padres. En cuanto a los alumnos, el beneficio se manifiesta en que éstos van adquiriendo las competencias que en cierta manera ven durante sus estudios, mismas que van aplicándolas en el campo de acción.

#### Referencias bibliográficas

Bernárdez, M. (2007). Desempeño organizacional. Conceptos y herramientas para la mejora, creación e incubación de nuevas organizaciones. Bloomington, Indiana: Library of Congress.

Cozza, E. y Lemos, J. (2011). Relación de la universidad con los sectores de la sociedad: la toma de decisión: el modelo de los círculos concéntricos. Argentina: Universidad de Morón.

Fundación Bórquez Schwarzbeck (2011). Antecedentes. Rescatado el 23 de Julio de 2011, de <http://www.fundacionborquezscharzbeck.org/historia.php>

Prahalad, C. K. (2005) La oportunidad de los negocios en la base de la pirámide. México : Norma.

Ross, G., Fernández, M., Ochoa, B., Vázquez, L. y Pérez, R. (2011). Vinculación de la Universidad y las OSC, una experiencia de trabajo entre ITSON y la Fundación Bórquez

Schwarzbeck, A.C. Memorias del XI Congreso de investigación del tercer sector.  
Universidad de Guanajuato. Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI).



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

## Mesa B.1 El panorama de la acción solidaria en México

### Instituciones donantes en México: características y tendencias

*Michael D. Layton*

*Giovana Chong*

*Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil, ITAM*

Resumen: Las instituciones donantes en México no son bien conocidas, a pesar del papel central que tienen en el sustento financiero de las organizaciones de la sociedad civil. Éstas tienen un papel elemental en el financiamiento de las organizaciones civiles, ya que por sus características pueden proporcionar los recursos necesarios para ayudar a la subsistencia de las distintas causas. Los recientes avances en materia de transparencia de las donatarias autorizadas permiten, por primera vez, contar con información sobre las características de las instituciones donantes, lo cual permite analizar sus tendencias y rasgos más relevantes.

Palabras Claves: Instituciones donantes, donatarias autorizadas, financiamiento, sustentabilidad, filantropía, inversión social, filantropía corporativa.

#### **I. Introducción**

Las instituciones donantes en México no son bien conocidas, a pesar del papel central que tienen en el sustento financiero de las organizaciones de la sociedad civil. La cultura filantrópica mexicana está caracterizada por niveles bajos de confianza y su informalidad. Éstas provocan una forma más directa y personal al donar, en lugar de favorecer canales institucionales más formales.<sup>254</sup> En este sentido, la solidaridad y generosidad de la población mexicana no se traduce, muchas veces, en organizaciones, sino en una expresión inter-personal.<sup>255</sup> Esto implica que hay pocas instituciones en México, entre los receptores de donativos y las instituciones donantes.

---

<sup>254</sup> Michael D. Layton, “A Paradoxical Generosity: Resolving the Puzzle of Community Philanthropy in Mexico”, 2009, p. 3.

<sup>255</sup> *Ibid.*

Por esto, las instituciones existentes tienen un papel elemental en el financiamiento de las organizaciones civiles, ya que por sus características tienden a tener un fondo propio o apoyo de una empresa que les permite apoyar de una forma importante a las distintas causas. Gracias a los recientes avances en materia de transparencia de las donatarias autorizadas, se cuenta por primera vez con información sobre las características de las instituciones donantes más importantes. Esto permite que se puedan realizar análisis cuantitativos sobre el tema.

Debido a la ausencia de una clasificación legal o fiscal de las instituciones donantes en México,<sup>256</sup> es necesario utilizar una definición funcional éstas. De esta forma, se clasifica como institución donante a las “instituciones de la sociedad civil, cuyo objetivo principal es otorgar donativos a otras organizaciones sociales y/o individuos”.<sup>257</sup> Las instituciones donantes analizadas fueron seleccionadas según dos criterios: el monto total de donativos otorgados y el porcentaje de los ingresos totales que fueron destinados a donativos a otras organizaciones. De esta manera, se buscó estudiar a las instituciones más relevantes y con mayor peso en la filantropía en México. Así, en el capítulo de instituciones donantes se analizan 100 instituciones y en el de donantes corporativas 42 instituciones. Todas éstas son donatarias autorizadas, lo cual permite tener acceso a sus datos (ingresos, egresos, entre otros) mediante la “Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal” en el portal del SAT.

Los programas empresariales son más difíciles de rastrear y por su naturaleza no existe un mecanismo de rendición de cuentas, de tal forma no se cuenta con mucha información sobre estos. Así, estos programas fueron identificados a partir de tres fuentes principales: el Directorio de Fundaciones y Entidades Donantes en México publicado por el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) Diagnóstico sobre Filantropía Corporativa en México de Alternativas y Capacidades A.C. y por la lista de Empresas Socialmente Responsable elaborada por Cemefi. De esta forma, se pudieron identificar 71 programas empresariales para 2008, aunque es posible que existan varios que no fue posible verificar.

---

<sup>256</sup> Hay que reconocer que en las categorías de actividades elegibles para las donatarias autorizadas en la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), la clasificación H. (Organizaciones Civiles y Fideicomisos de Apoyo Económico de Otras Donatarias Autorizadas) es la noción que más se acerca a la de instituciones donantes. Aún así muchas de las instituciones donantes más importantes están autorizadas en otros rubros, especialmente el A: Asistencial. La clasificación de la CLUNI de INDESOL no tiene una categoría relacionada con el apoyo financiero a otras organizaciones.

<sup>257</sup> Alejandro Natal *et al.*, *Recursos privados para fines públicos. Las instituciones donantes en México*, Cemefi, México, 2002.

Una vez definido lo que se entiende por instituciones donantes, cabe destacar que dentro de éstas existen diferentes categorías que serán aplicadas a las organizaciones como las fundaciones familiares, fundaciones comunitarias, donantes corporativas y fundaciones operativas. Las diferencias entre éstas radican en la procedencia de sus recursos (herencias, actividades productivas, etc.) o en si los ingresos disponibles se utilizan en una comunidad o región en específico. De esta forma, se analizan, por una primera parte, las 100 instituciones donantes más importantes, tanto en la procedencia de sus recursos, como en el área a la que donan y el patrón de sus donativos. Y en una segunda parte, se analizan las instituciones donantes corporativas más relevantes.

## **II. Instituciones donantes**

Los donativos realizados en el ejercicio de 2008, por parte de las instituciones donantes que son donatarias autorizadas representan más del 46 por ciento (\$2,816,820,247 pesos) del total de los donativos realizados por las donatarias autorizadas (\$6,148,306,903 pesos). Es importante destacar que estas 100 instituciones representan menos del dos por ciento (1.8 por ciento) de las organizaciones que son donatarias autorizadas. El monto donado por las diez instituciones donantes con mayor cantidad de donativos otorgados representa el 60.5 por ciento (\$1,700,867,715 pesos) del total. (Véase la Tabla 1). Esto muestra que existe una fuerte concentración de recursos en un número muy reducido de donatarias.

**Tabla 1. Diez instituciones donantes con mayores montos de donativos otorgados en 2008 (ordenada descendientemente de acuerdo al porcentaje de donativos otorgados).**

Denominación	Ingreso total	Donativos otorgados	% donativos otorgados	% acumulado
1. Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P.	\$466,149,746	\$497,063,035	17.6	17.6
2. Nacional Monte de Piedad, I.A.P.	\$223,646,409	\$366,239,027	13.0	30.6
3. Fundación Amparo.	\$62,903,982	\$185,099,943	6.6	37.2
4. Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos, A.C.	\$169,942,058	\$139,445,910	5.0	42.2
5. Fundación Alfredo Harp Helú, A.C.	\$10,066,449	\$138,836,605	4.9	47.1
6. Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca, A.C.	\$3,080,989	\$95,663,593	3.4	50.5
7. Fundación para la Protección de la Niñez, I.A.P.	\$104,176,277	\$83,433,451	3.0	53.5
8. Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.	\$98,217,750	\$66,561,076	2.4	55.9
9. Fondo para Niños de México, A.C.	\$89,520,490	\$64,577,725	2.3	58.2

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

10. Instituto Carlos Slim de la Salud, A.C.	\$488,177,732	\$63,947,350	2.3	60.5
Total	\$1,715,881,882	\$1,700,867,715		

Fuente: SAT, “Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal”. <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 28 de mayo de 2012).

La tabla aquí presentada da información sobre la contribución de las diez instituciones donantes con mayor monto total de donativos otorgados en 2008. A continuación, se ofrece una breve descripción de la institución y del modo en que se financian estas diez fundaciones<sup>258</sup>:

- Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P.: se creó en 2000 con el legado *post mortem* de Don Gonzalo Río Arronte. Por lo tanto, es una organización netamente donante. 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. En 2008, el monto total de sus recursos provienen de otro tipo de ingreso y no de donaciones. El 90.8 por ciento de estos los obtiene por los intereses generados, lo cual permite ver que cuenta con un fondo propio que garantiza la sustentabilidad de las causas que apoya.
- Nacional Monte de Piedad, I.A.P.: fue fundada en el siglo dieciocho y es una de las fundaciones donantes más importantes de México. 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, de esta forma estableció los préstamos prendarios. Esta institución es al mismo una institución financiera y una organización de asistencia. La institución beneficia cada año, literalmente, a millones de mexicanos que de otra manera no tendrían acceso a crédito. El 100 por ciento de sus ingresos provienen, como es de esperarse, de los intereses ganados por los préstamos realizados. Hay

<sup>258</sup> 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.

varias otras instituciones donantes que sigan este modelo, que parece sumamente mexicano.

- **Fundación Amparo.:** Esta fundación fue creada en 1979 por Manuel Espinosa Yglesias, empresario mexicano, en memoria de su esposa Amparo Rugarcia. Ha participado en la preservación y difusión del patrimonio cultural en México. Esta fundación obtiene su financiamiento mediante otro tipo de ingresos distintos a las donaciones (arrendamiento, regalías, dividendos, entre otros) representando estos el 95.6 por ciento de los ingresos totales.
- **Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos, A.C.:** el 6 de junio de 1995 se constituyó legalmente la Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos A.C. (AMBA), con el objeto fundamental de acoger en su seno a todos los Bancos de Alimentos Mexicanos, para que contaran con el respaldo y asesoría de esta asociación, teniendo como razón de ser, el erradicar el hambre en México. Por la naturaleza de la institución, los donativos recibidos en efectivo sólo constituyen 12.8 por ciento de sus recursos. Mientras que otro tipo de ingreso representa el 87.2 por ciento, de los cuales los donativos en especie son el 93.6 por ciento (\$ 138,783,915 pesos).
- **Fundación Alfredo Harp Helú, A.C. y Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca, A.C.:** 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. Los ingresos de la primera provienen en un 78 por ciento del rendimiento neto de inversiones, mientras que 22 por ciento restante se debe a donaciones. Por el contrario, los recursos de la segunda provienen en un 99 por ciento de las donaciones recibidas por una persona moral privada nacional.
- **Fundación para la Protección de la Niñez, I.A.P.:** se constituye el 11 de diciembre de 1990, gracias a la iniciativa del Sr. David L. Romero Casas y su esposa la Sra. Lilia Arzamendi de Romero. Ésta ayuda anualmente a más de 622 de estas organizaciones a través de sus diferentes programas, teniendo la oportunidad de mejorar la calidad de vida de más de 268 mil niñas y niños. En 2008, el 99 por

ciento de los recursos de esta fundación proviene de otro tipo de ingresos (reducciones, rentas, intereses).

- Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.: El Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), es una asociación civil fundada en diciembre de 1988, bajo el liderazgo de Don Manuel Arango. Es una institución privada, no lucrativa, sin ninguna filiación a partido, raza o religión. Tiene como objetivo promover y articular la participación filantrópica para alcanzar una sociedad más equitativa, solidaria y próspera. En 2008, el 92 por ciento de sus ingresos proviene de donativos y realizó donaciones a siete instituciones distintas. En muchos casos no actúa como una institución donante, sino como un administrador de donativos, para apoyar a otras organizaciones quienes no tiene la capacidad institucional para obtener adecuadamente los recursos.
- Fondo para Niños de México, A.C.: fue fundado en México en 1973, como una organización no lucrativa de la sociedad civil. Las Organizaciones comunitarias son dirigidas por los padres de familia de estas comunidades, en las que se desarrollan programas de acuerdo a las necesidades e intereses propios de la comunidad. Localizadas en 316 comunidades rurales y suburbanas, muchas de ellas con población indígena. Busca ayudar a que los niños y niñas marginados y en pobreza, tengan la capacidad de convertirse en adultos, jóvenes, padres, madres de familia y líderes, que lleven cambios duraderos y positivos a sus comunidades. El 2008, el 99 por ciento de sus ingresos se deben a las donaciones recibidas, de las cuales el 87 por ciento fueron realizadas por una persona moral privada extranjera, lo cual es raro entre las instituciones donantes como fuente de ingreso. Los donativos de personas extranjeras representan menos del 2 por ciento de los ingresos totales de las 100 instituciones analizadas.
- Instituto Carlos Slim de la Salud, A.C.: fue creado para desarrollar y financiar programas que participan en la solución de los principales problemas de salud de América Latina y el Caribe. Además de cubrir la demanda de servicios impulsando la creación de clínicas de atención de primer nivel, apoya a otras organizaciones no lucrativas que impulsan el bienestar de las personas al favorecer la salud física, el ambiente doméstico y el entorno natural y comunitario. Este

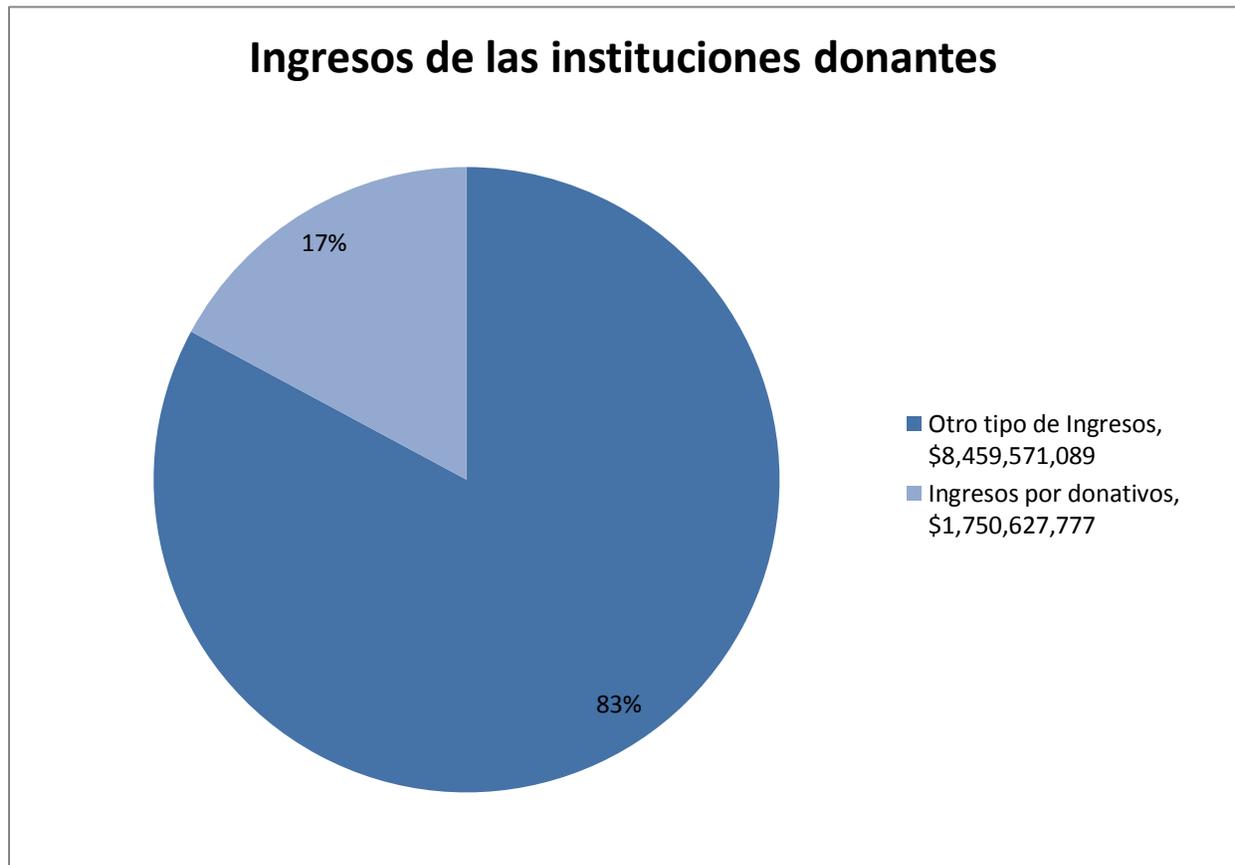
instituto reporta como ingresos de donativos menos del 1 por ciento (0.3 por ciento) y otro tipo de ingresos que representan casi 100 por ciento del total. Estos están constituidos por dividendo, utilidad cambiaria e intereses ganados sobre inversiones.

#### **a) Fuentes de los ingresos y tipos de instituciones donantes**

Las instituciones donantes pueden hacer uso de distintos mecanismos para obtener financiamiento. La principal fuente de recursos de las 100 instituciones estudiadas no son las donaciones, sino otro tipo de ingresos compuesto por intereses, regalías, ganancia cambiaria, entre otros. En varios casos el fundador de la institución ha dado un donativo significativo en el pasado y la institución se sustenta de los ingresos generados por un fondo patrimonial. Ejemplo de esto son las fundaciones de Gonzalo Río Arronte, Carlos Slim y Alfredo Harp Helú. Los otros ingresos representan más del 80 por ciento del financiamiento (82.8 por ciento), lo cual hace que las donaciones recibidas no sean tan significantes en cada año. Esto puede indicar que estas instituciones cuentan con una suerte de fondo propio que asegura, en gran medida, su sustentabilidad.

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

Tabla 2. Ingresos 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 28 de mayo de 2012).

El estudio y la categorización de las instituciones donantes deben mucho a las características de estas instituciones en Estados Unidos, donde se han desarrollado al mismo tiempo de una manera importante y única. La primera distinción que establece el *Internal Revenue Service* es entre instituciones quienes reciben donativos y dan servicios, las organizaciones caritativas (*charitable organization*) y las fundaciones donantes (*grantmaking foundations*). Estas instituciones donantes se dividen según su tipo de financiamiento. De esta forma, se puede distinguir, en una primera parte, entre fundaciones privadas y fundaciones públicas.<sup>259</sup> El primer tipo de institución tiene las siguientes características:

- No gubernamental y sin fines de lucro

<sup>259</sup> Foundation Center, “Foundation Today: What is a foundation?” (DE, 1 de Julio, 2012: [http://foundationcenter.org/getstarted/tutorials/ft\\_tutorial/what.html](http://foundationcenter.org/getstarted/tutorials/ft_tutorial/what.html)).

- Posee un fondo propio
- Es administrado por sus propios administradores y/o directores
- Mantiene o ayuda a causas de beneficencia, actividades educativas, religiosas u a otra actividad que sirva al bien común
- Realiza donativos, principalmente, a organizaciones sin fines de lucro.

Así, existen tres tipos de fundaciones privadas: las independientes o familiares, las corporativas y las operativas. Las primeras reciben sus fondos por parte de individuos o familias. En el caso mexicano, muchas de las empresas más importantes tienen una conexión con las familias más ricas, por lo que a veces es difícil distinguir entre la filantropía personal y la responsabilidad social de la empresa. En este sentido, las familias o personas más ricas del país tienden a tener aportaciones filantrópicas, ya sea a título personal o por medio de fundaciones relacionadas con sus empresas.<sup>260</sup> Las donantes corporativas obtienen sus recursos de las empresas a las que están ligadas y como ya se ha mencionado tienen su propio capital. Las fundaciones operativas tienen un desempeño especial, ya que dan donativos pero al mismo tiempo operan sus propios programas. La decisión de crear una fundación operativa puede responder a la ausencia de opciones dentro de la sociedad civil para abordar ciertas causas que son de interés para la organización. Las fundaciones operativas operan sus propios programas y servicios, y a veces otorgan donaciones a otras instituciones y se caracterizan por ser instituciones privadas y no tener fines de lucro.<sup>261</sup>

El hecho de que el marco jurídico y fiscal de México no distingue entre las instituciones que donan dinero y las instituciones que prestan servicios refleja una falta de especialización en el campo. Aunque es más común a nivel internacional no hacer esta distinción, hay un "entendimiento común" sobre la base de la ley de impuestos de EE.UU. en que las organizaciones son una u otra, *grantmaker* o el destinatario.<sup>262</sup> Muchas entidades, incluso algunos donantes corporativos, operan sus propios programas y caen más fácilmente en la categoría de

<sup>260</sup> Por ejemplo, Carlos Slim tiene una fundación a título personal (e. g. Instituto Carlos Slim de la Salud, A.C), pero también sus compañías realizan algún tipo de filantropía.

<sup>261</sup> Foundation Center, "Foundation Today: What is a foundation?" (DE, 1 de Julio, 2012: [http://foundationcenter.org/getstarted/tutorials/ft\\_tutorial/what.html](http://foundationcenter.org/getstarted/tutorials/ft_tutorial/what.html)).

<sup>262</sup> Stefan Toepler, "Operating in a Grantmaking World: Reassessing the Role of Operating Foundations", in Anheier, Helmut K. and Stefan Toepler, eds., *Private Funds, Public Purpose: Philanthropic Foundations in International Perspective*, New York, Springer 1999, p. 163.

"fundaciones operativas".<sup>263</sup> Las fundaciones operativas son mucho más comunes fuera de los EE.UU. en países como Francia, Italia, Alemania y Turquía.<sup>264</sup> En el caso de México, con un sector no-lucrativo poco desarrollado, no es de extrañar que los posibles donantes les resulte difícil encontrar organizaciones elegibles que trabajen en sus campos de interés y desarrollar sus propias iniciativas.<sup>265</sup>

Por otra parte, las fundaciones públicas tienen las siguientes características:<sup>266</sup>

- No gubernamental y sin fines de lucro
- Reciben fondos por parte de numerosas fuentes y para lograr la sustentabilidad de las causas que apoya debe mantener una búsqueda de nuevas fuentes de dinero.
- Es administrado por sus propios administradores y/o directores
- Realiza donativos a otras organizaciones sin fines de lucro

El tipo de fundación pública que se encuentra en México son las fundaciones comunitarias. Éstas, pese a que buscan también el apoyo del público en general, también otorgan donativos. Sus donaciones buscan aliviar las necesidades de la comunidad o región en la que están localizadas. Dentro de las 100 instituciones donantes estudiadas, existen nueve fundaciones comunitarias en 2008. Hay que notar que en un estudio el mismo año se cuentan con 21 de estas instituciones.<sup>267</sup> De las 12 instituciones que no aparecen en este estudio, siete de ellas no se encuentran dentro de las donatarias autorizadas, por lo que no es posible saber con exactitud sus características. Mientras que las cinco restantes, a pesar de ser donatarias autorizadas, no cuentan con donativos realizados suficientes como para ser consideradas dentro de este análisis.

Desde el siglo XVIII, en México, existe lo que parece ser una figura única en cuanto a instituciones. El Nacional Monte de Piedad. Esta institución tiene dos aspectos importantes. En primer lugar, es una institución financiera que opera una extensa red de casas de empeño. Éstas otorgan pequeños préstamos prendarios, es decir que las personas que solicitan un préstamo dejan

---

<sup>263</sup> *Ibid.*

<sup>264</sup> Helmut K. Anheier and Toepler, Stefan, "Philanthropic Foundations: An International Perspective", in Anheier, Helmut K. and Stefan Toepler, eds., *Private Funds, Public Purpose: Philanthropic Foundations in International Perspective*, New York, Springer, 1999, pp. 13-14.

<sup>265</sup> *Ibid.*

<sup>266</sup> *Ibid.*

<sup>267</sup> Renee Berger, "Fundaciones Comunitarias en México", Alternativas y Capacidades A.C., Marzo 2009.

como garantía algún valor, el cual será tomado en forma de garantía, y a cambio de este le ofrecen un préstamo a cierta tasa de interés. En segundo lugar, es una Institución de Asistencia Privada que otorga donativos a grupos vulnerables de la sociedad. En el 2008, otorgó \$366,239,027 pesos a 485 organizaciones sin fines de lucro: como se muestra en la Tabla 1, esto pone a la institución en segundo lugar y representa el 13 por ciento de los donativos. Es un modelo muy raro de filantropía, ya que no es financiado mediante donativos, sino por las necesidades económicas y los pagos de intereses de los mismos pobres. Esto se debe a que las personas que adquieren los préstamos con el Nacional Monte de Piedad son aquellas que no pueden cumplir con los requisitos bancarios para obtener un crédito. Es una forma que tienen los individuos que están fuera del sistema financiero de adquirir financiamiento.

Dentro de las 100 instituciones donantes que conforman este estudio se encuentran otras instituciones que tienen un funcionamiento similar a este modelo: Montepío Luz Saviñón y la Fundación Luz Saviñón I.A.P, ésta última representa el aspecto filantrópico de Montepío; y Monte Pío de Sonora, I.A.P. Es importante mencionar que además de las instituciones antes mencionadas, existen otras dos instituciones que no figuran en las 100 estudiadas, pero que siguen el modelo de Nacional Monte de Piedad. Éstas son Fundación Social Monte Pío, I.A.P. y la Fundación Montepío del Norte, I.A.P. y no fueron incorporadas en el estudio, pues sus donativos totales y el porcentaje total que donan en función de sus ingresos fueron pequeños en 2008 en comparación a los de las otras instituciones.

#### **b) Donativos de las instituciones donantes**

En nuestro proyecto, en lugar de utilizar las categorías de actividades autorizadas por el SAT, se ha utilizado el esquema de NTEE (*National Taxonomy of Exempt Entities*). Esto se debe a que en el caso del SAT, casi el 80 por ciento de las instituciones se clasifican como A (asistenciales), lo cual responde más a la necesidad de obtener la acreditación de una entidad gubernamental que por la naturaleza de la organización. Así, las categorías de NTEE permiten clasificar de mejor manera lo que hacen las distintas instituciones. Además, con este esquema se pueden realizar comparaciones con otros países, pues no sólo es utilizada por Estados Unidos, sino que las Naciones Unidas han adoptado este formato. Asimismo, se utilizó este esquema para clasificar a los distintos receptores de los donativos realizados tanto por parte de las instituciones donantes

como los hechos por las instituciones donantes corporativas, ya que de esta manera se puede tener una idea más clara de los rubros a los que donan estas instituciones.

Los donativos de las instituciones donantes se concentran, principalmente, en las siguientes áreas: sector educativo (B), sector de servicios humanos (P) y en el sector de salud (E). En el sector educativo, se clasifican sobre todo escuelas de todos los niveles, así como asociaciones que apoyan o impulsan la educación. De tal forma, 633 receptores obtuvieron casi el 28 por ciento del total de donativos. Por otra parte, en servicios humanos se engloba todo tipo de servicio asistencial y 1574 organizaciones fueron clasificadas bajo este rubro. Así, pese a ser el segundo sector con mayor porcentaje obtenido de los donativos totales, el donativo promedio es muy pequeño en comparación a las otras categorías. El sector salud se integra por hospitales, clínicas y por las organizaciones que proveen servicios de atención médica, así 251 organizaciones obtuvieron el 10 por ciento del total de donativos otorgados. En quinto lugar hay donativos al sector público, que representa más de seis por ciento del total con un promedio de un millón y medio de pesos. El promedio de donativos más elevado se encuentra en la categoría de Investigación médica a \$6,678,863 pesos, que incluye 19 donativos y representa 4.51 por ciento del total. Otro dato notable es que los siete receptores de las Ciencias sociales recibieron sólo 0.60%, pero el donativo promedio es de \$2,395,463 pesos y es el más elevado.

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

**Tabla 3. Receptores de donativos según categoría NTEE (National Taxonomy of Exempt Entities)**

Categoría NTEE	Número de receptores	% donado por categoría del total de donativos	Donativo promedio
B - Educación	633	27.92%	\$1,222,995
P - Servicios Humanos	1574	14.13%	\$252,863
E - Salud	251	10.27%	\$1,152,370
T - Filantropía, voluntariado y fundaciones donantes	103	6.77%	\$1,851,324
AA – Sector Público	112	6.35%	\$1,598,062
K – Agricultura, comida y nutrición	62	5.73%	\$2,603,994
H – Investigación médica	19	4.51%	\$6,678,863
C – Medio Ambiente	74	4.44%	\$1,689,844
Z - Desconocido	123	3.61%	\$827,333
S – Mejoras y desarrollo para la comunidad	159	3.21%	\$568,444
G- Asociaciones voluntarias de salud y especialidades médicas	235	2.32%	\$278,513
F - Salud mental e intervención en crisis	150	2.29%	\$430,402
A - Arte, cultura y humanidades	106	2.16%	\$575,296
X - Relacionado con la religión	62	1.17%	\$533,265
R - Derechos civiles, acción y promoción social	39	1.15%	\$828,690
L – Vivienda y albergues	66	0.75%	\$319,722
V - Ciencias sociales	7	0.60%	\$2,395,463
Q - Asuntos, política y seguridad internacional	30	0.52%	\$489,671
I - Relacionadas a asuntos jurídicos y criminalísticos	59	0.40%	\$189,430
O – Desarrollo juvenil	37	0.37%	\$280,560
W - Beneficencias sociales y públicas	8	0.28%	\$975,072
J – Empleo	29	0.25%	\$243,696
N – Recreación y deportes	12	0.21%	\$501,652

M - Seguridad pública, preparación en caso de desastres y apoyo a damnificados	12	0.13%	\$300,791
D – Animales	3	0.06%	\$608,482
U - Ciencia y tecnología	1	0.00%	\$24,060
Y - Beneficio mutuo y por membresía	1	0.00%	\$11,809
Total	3977	99.61%	

Fuente: SAT, “Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal”. <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 28 de mayo de 2012).

En la siguiente tabla, se presentan los diez donativos más grandes otorgados, los cuales se dirigen principalmente al sector educativo y al sector de salud. El beneficiario más importante fue una escuela en Acapulco, Desarrollo Infantil y Juvenil A.C., y el donativo fue otorgado por la Fundación Amparo y representa el 99 por ciento de sus donativos otorgados. Es interesante que la única institución donante que se repite en la lista sea la Fundación Gonzalo Río Arronte, que tiene cuatro donativos en la lista. También es interesante notar que pocas de las instituciones más importantes (Tabla 1.) realizan donativos a un solo receptor por cantidades importantes. Esto revela una tendencia de dar donativos pequeños a muchos receptores. En este sentido, existen más de 4,000 receptores de los donativos de las 100 instituciones analizadas. El donativo realizado por Montepío Luz Saviñón, I.A.P. de casi \$42 millones de pesos a la Fundación Luz Saviñón, I.A.P. es una transferencia, de la entidad preñaria a su aspecto filantrópico, y es importante destacar que Montepío también realiza donativos a otras organizaciones. Hay un escenario similar en el caso del donativo de Cemefi a la Fundación Laura A. de Diez Barroso, A.C. de casi \$65 millones de pesos, el cual representa el 97 por ciento del total de donativos realizados por esta institución.

**Tabla 4. Diez primeros donativos otorgados por instituciones donantes<sup>268</sup>**

	Denominación	Monto	Receptor	Categoría NTEE
1.	Fundación Amparo.	\$182,700,000	Desarrollo infantil y juvenil renacimiento A.C.	B
2.	Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P.	\$56,085,721	Organismo público descentralizado de servicios de salud de tabasco	E
3.	Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.	\$64,766,434	Fundación Laura A. de Diez Barroso, A.C.	T
4.	Fundación Mary Street Jenkins, I.B.P.	\$47,235,150	Fundación Universidad de las Américas Puebla	B
5.	Montepío Luz Saviñón, I.A.P.	\$41,939,500	Fundación Luz Saviñón, I.A.P.	T
6.	Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P.	\$38,804,954	Instituto Nacional de Pediatría	E
7.	Fundación Gonzalo	\$37,285,799	Instituto Nacional de	E

<sup>268</sup> En el séptimo lugar, se encuentra la Asociación Educativa México Central A.C., la cual destinó \$37,882,400 a distintas asociaciones civiles dedicadas a la enseñanza, así no se puede considerar como un donativo individual ya que agrupa a un número desconocido de asociaciones.

	Río Arronte, I.A.P.			Neurología y Neurocirugía	
8.	Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca, A.C.	\$36,111,881	Gobierno del Estado de Oaxaca		AA
9.	Fundación APAC, A.C.	\$30,517,282	APAC IAP		E
10.	Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P.	\$29,625,881	SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL		AA

Fuente: SAT, “Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal”. <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 28 de mayo de 2012).

### III. Instituciones donantes corporativas

En esta segunda parte, se presenta un panorama del conjunto de tendencias de la filantropía corporativa en México. Se concibe esta filantropía como un elemento importante de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), bajo el área de vinculación y compromiso con la comunidad y su desarrollo. Esta práctica refleja la creencia de la mayoría de las empresas que el gobierno solo no puede resolver los grandes retos enfrentando al país, y las empresas tiene una responsabilidad de tomar un papel importante en estas áreas de acción.<sup>269</sup>

Hay dos vías principales para organizar los donativos corporativos.<sup>270</sup> La primera es crear una institución donante con su propia figura legal que obtiene sus ingresos, principalmente, de las contribuciones realizadas por una empresa. En este sentido, estas donantes mantienen vínculos cercanos con la compañía, pero son entidades con personalidad jurídica distinta. Para efectos de este estudio se seleccionaron a las donantes corporativas que son donatarias autorizadas más

<sup>269</sup> Patricia Carrillo, Socorro Mayec Vargas, Mónica Tapia y Michael D. Layton. “Diagnóstico de Filantropía Corporativa en México”. Alternativas y Capacidades, 2009.

<sup>270</sup> “¿Fundación Corporativa o Programa Corporativo de Donaciones?: La Disyuntiva de La Vida es Verde S.A. de C.V.”, Michael Layton y Carlos Torres. Alternativas y Capacidades, A.C. Estudio de Caso : Seminario de Inversión Social.

importantes, según dos criterios: el monto total de donativos otorgados y el porcentaje que representan sus donativos del total de sus ingresos. De esta forma, se analizan 42 instituciones corporativas, tanto en la procedencia de sus recursos, el área a la que donan y el patrón de sus donativos.

La segunda vía son programas empresariales establecidos y administrados dentro de las compañías. Así, son donativos realizados directamente por la compañía ya sea en efectivo o en especie. Identificar los programas empresariales no es tan sencillo, pues estos no se pueden localizar fácilmente y pocas veces se cuenta con un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia para conocer montos otorgados, a diferencia de las donantes autorizadas. Para efectos de este estudio se pudieron reconocer 71 programas, aunque es posible que existan varios más que no fue posible verificar.<sup>271</sup>

Los donativos realizados en el ejercicio de 2008, por parte de las instituciones donantes corporativas que son donatarias autorizadas representan más del 25 por ciento (\$1,560,490,776 pesos) del total de los donativos realizados por las donatarias autorizadas (\$6,148,306,903 pesos). Este porcentaje es relevante si se considera que estas fundaciones representan menos del uno por ciento (0.76%) dentro del universo de las donatarias autorizadas.<sup>272</sup> El monto donado por las diez fundaciones corporativas con mayor cantidad de donativos otorgados representa el 73.9 por ciento (\$1,153,328,264 pesos) de este subtotal. Los diez donativos más grandes realizados se encuentran entre \$28,150,000 pesos y \$95,370,906 pesos cada una. Estos se otorgaron a otras organizaciones, entidades gubernamentales y al sector educativo.<sup>273</sup>

---

<sup>271</sup> Ver nota de metodología

<sup>272</sup> Según la página del SAT, en 2008, el universo de las donatarias autorizadas consistió en 5,495 organizaciones. [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/servicios/donatarias/autorizadas/30\\_12024.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/autorizadas/30_12024.html)

<sup>273</sup> En la versión final vamos a presentar datos de 2008 hasta 2010.

**Tabla 5. Diez donantes corporativas con mayores montos de donativos otorgados en 2008 (ordenada descendientemente de acuerdo al porcentaje de donativos otorgados).**

	Denominación	Ingreso total	Total de donativos otorgados	% donativos otorgados	% acumulado
1.	Fundación Telmex, A.C.	\$59,660,935	\$190,331,120	12.20	12.20
2.	Fundación BBVA Bancomer, A.C.	\$167,762,228	\$175,756,364	11.26	23.46
3.	Fundación Grupo Modelo, A.C.	\$34,936,560	\$169,214,244	10.84	34.30
4.	Fundación Grupo Lala, A.C.	\$38,329,869	\$146,524,942	9.39	43.69
5.	Fomento Social Banamex, A.C.	\$107,123,025	\$142,042,041	9.10	52.79
6.	Fundación Wyeth, A.C.	\$5,626,191	\$77,940,603	4.99	57.78
7.	Fundación TV Azteca, A.C.	\$269,854,981	\$68,100,654	4.36	62.14
8.	Fundación Soriana, A.C.	\$72,103,991	\$66,750,624	4.28	66.42

XII CONGRESO DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL TERCER SECTOR

9.	Fundación del Dr. Simi, A.C.	\$68,109,182	\$61,046,557	3.91	70.33
10.	Fundación Televisa, A.C.	\$119,137,298	\$55,621,115	3.56	73.89
	Total donantes corporativas)	(42 \$1,504,734,435	\$1,560,490,776		

Fuente: SAT, “Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal”. <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 28 de mayo de 2012).

La tabla aquí presentada proporciona información sobre la contribución de las diez organizaciones con mayor monto total de donativos otorgados en 2008. A continuación, se ofrece una breve descripción de la institución y del modo en que se financian estas diez fundaciones<sup>274</sup>:

- Fundación Telmex A.C.: fue creada en 1996 por Telmex como una institución filantrópica que opera a nivel nacional cuatro programas prioritarios: educación, salud, justicia y cultura y desarrollo humano. El monto total de sus ingresos provienen sólo de un donativo realizado por una persona moral privada nacional.
- Fundación BBVA Bancomer, A.C.: es una Asociación Civil de carácter no lucrativo fundada por Financiero BBVA Bancomer. Sus ingresos los recibe por parte de los donativos de persona moral privada y pública nacional, pero también de persona física nacional, estos conforman la mayor parte de sus ingresos (93 por ciento). Sus otros ingresos (7 por ciento) provienen de intereses, regalías, eventos para recabar fondos e inscripciones.

<sup>274</sup> 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.

- Fundación Grupo Modelo, A.C.: A través de Fundación Grupo Modelo, A.C., antes Filantropía Modelo, A.C., se ha brindado apoyo a instituciones de la sociedad civil que enfocan su trabajo en la educación, la ecología y la asistencia social, entre otras. A diferencia de las otras donantes sus ingresos por donaciones de distintas personas nacionales tanto físicas como morales no es el más importante (44 por ciento), sino que son sus otros ingresos por inversión (56 por ciento) que le dan la mayor parte de sus recursos.
- Fundación Grupo Lala, A.C.: fue fundada por el Grupo Industrial Lala en 1985 y forma parte de su programa de responsabilidad social. Las empresas filiales del Grupo Lala aportan recursos económicos para los proyectos. Presenta una gran cantidad de donativos recibidos por diversos donantes (81 por ciento del total) y sus otros ingresos provienen únicamente de intereses y representan el 19 por ciento de sus ingresos.
- Fomento Social Banamex, A.C.: 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 (53 por ciento) tanto de una persona moral privada nacional como de una persona física nacional y otros ingresos (43 por ciento), provenientes de intereses y patrocinios. Es importante señalar que existen otros dos Fomentos de Banamex que son donantes importantes, Fomento Cultural Banamex A.C. y Fomento Ecológico Banamex, A.C., y si se suman sus donativos respectivos daría un monto total de donativos otorgados de \$157,311,096 pesos, poniéndolo en el cuarto lugar.
- Fundación Wyeth, A.C.: esta fundación fue establecido por la compañía Wyeth México que en 2009 fue fusionada por la compañía Pfizer. Sus ingresos se constituyen por persona moral privada nacional y no cuenta con otros ingresos (no cuenta con un sitio de Internet).
- Fundación TV Azteca, A.C.: fue fundada en 1997 por Grupo Salinas. Fundación Azteca reporta como ingresos: donativos (98 por ciento) por personas morales

privadas y públicas, y otros ingresos (2 por ciento) provenientes de intereses, ingresos no acumulables y utilidad cambiaria.

- Fundación Soriana, A.C.: es una asociación civil sin fines de lucro, constituida en junio de 2004 por la Organización Soriana, una cadena mexicana de supermercados y almacenes. La mayor parte de sus recursos (99 por ciento) provienen de donativos realizados por persona física nacional y por persona moral privada nacional. Sus otros ingresos (1 por ciento) se generan por intereses sobre inversiones y otros.
- Fundación del Dr. Simi, A.C.: es el brazo asistencial del Grupo Por Un País Mejor creado en 2007. Presenta una gran cantidad de donativos recibidos por diversos donantes (92 por ciento) y sus otros ingresos (8 por ciento) provienen de intereses y donativos altruistas.
- Fundación Televisa, A.C.: es una iniciativa de Grupo Televisa por impactar a la comunidad. Esta fundación también tiene una gran cantidad de ingresos por donativos recibidos por diversos donantes (82 por ciento) y presenta otro tipo de ingresos (18 por ciento) provenientes de enajenación de obra e intereses devengados a favor y ganancia cambiaria.

#### **a) Tipos de donantes corporativas**

Como ya se mencionó en la introducción este estudio abarcará dos tipos de donantes corporativas: las que son donatarias autorizadas y las que no cuentan con este estatus. Entre las que son donatarias, la mayoría son solamente donantes, y algunas no solo donan pero operan sus propios programas. Éstas últimas se llaman fundaciones operativas.

Una fundación corporativa (patrocinada por la propia empresa) es una fundación privada que obtiene sus fondos principalmente a partir de las contribuciones provenientes de las ganancias de una empresa lucrativa. En caso de ser donataria autorizada, las contribuciones que realiza la empresa o cualquier otra persona física o moral a la fundación son deducibles de impuestos. La fundación patrocinada por la empresa generalmente mantiene estrechos vínculos con la compañía donante; sin embargo, es una organización legal independiente. Algunas veces cuenta con su propio fondo patrimonial y es sometida a las mismas reglas y regulaciones de otras fundaciones privadas. Cuenta con su propio consejo, que puede ser formado por miembros de la familia, directivos de la empresa y/o otras personalidades o especialistas en las temáticas que la fundación

apoya. Su presupuesto anual puede provenir de un porcentaje establecido de las utilidades anuales de la compañía y/o de los intereses de un patrimonio que la compañía establezca para la fundación (con inversiones en acciones y bonos de la empresa o de otros).<sup>275</sup>

Una fundación corporativa requiere su propio representante legal, administración, contabilidad, servicios legales e inclusive imagen corporativa y personal. En algunas ocasiones, el personal de la empresa presta estos servicios a la fundación, según el Diagnóstico de Filantropía Corporativa en México, el 71% de las empresas participantes mencionaron que el personal no estaba dedicado exclusivamente a operar las acciones de filantropía.

Las donantes corporativas que no son donatarias autorizadas se pueden identificar mediante los programas empresariales. Un programa corporativo de donaciones es un programa que canaliza recursos y que se encuentra establecido y administrado dentro de la misma empresa. Las donaciones se dirigen directamente a organizaciones que la empresa selecciona y analiza. Los Programas de Donaciones no tienen por separado un fidecomiso; su gasto está planificado como parte del presupuesto anual de la compañía, el personal de la empresa también tiene bajo su propia responsabilidad las donaciones del programa corporativo, y casi siempre se encuentra financiado por un ingreso previo a los impuestos. Generalmente estos programas (temáticas, selección y otorgamiento de donativos) dependen más de la directiva del momento o política de la empresa.<sup>276</sup>

También existen las fundaciones operativas, las cuales operan sus propios programas y servicios, y a veces otorgan donaciones a otras instituciones. Éstas también se caracterizan por ser instituciones privadas y no tener fines de lucro.<sup>277</sup> Estas instituciones fueron analizadas en la primera parte, pero vale la pena mencionarlas para entender aspectos de algunos programas que operan donantes corporativas. Aunque en México no son tan numerosas este tipo de instituciones, las existentes tienen un impacto relevante en la filantropía en México. La decisión de operar

---

<sup>275</sup> El 50% de las empresas participantes manifestaron tener una fundación corporativa legalmente constituida. Al preguntar a las empresas sobre las motivaciones para constituir legalmente una fundación, las opciones más señaladas fueron la profesionalización de las actividades filantrópicas (46%) y la institucionalización y separación de las acciones filantrópicas del negocio (33%). Carrillo, Patricia, Socorro Mayec Vargas, Mónica Tapia y Michael D. Layton. "Diagnóstico de Filantropía Corporativa en México". Alternativas y Capacidades, 2009.

<sup>276</sup> Carrillo, Patricia, Socorro Mayec Vargas, Mónica Tapia y Michael D. Layton. "Diagnóstico de Filantropía Corporativa en México". Alternativas y Capacidades, 2009.

<sup>277</sup> Council on Foundation, "Glossary of Philanthropic Terms", (DE, 1 de Julio 2012: <http://www.cof.org/whoweserve/terms/index.cfm#c> ).

programas reconoce la falta de opciones entre las organizaciones de la sociedad civil y/o una capacidad especial por parte de la empresa, por ejemplo, Bancomer apoya la educación de estudiantes de secundaria de comunidades de origen de migrantes en 20 estados del país. Esto lo realiza mediante “Becas de Integración” y los beneficiarios reciben un apoyo económico mensual y el acompañamiento de ejecutivos de las sucursales BBVA Bancomer ubicados en los municipios donde se implementa el Programa.<sup>278</sup> Como veremos abajo, en la sección de donativos, sus becas constituyen el primer donativo, alcanzando más de 95 millones de pesos.

#### **b) Procedencia de recursos: diversidad de fuentes**

Los mecanismos de financiamiento de las instituciones donantes se dan a través de donativos y otros ingresos, sin embargo, los datos de estas 42 donantes corporativas muestran que la mayoría proviene de personas morales privadas nacionales, es decir de las mismas empresas. En 2008, las donantes corporativas obtuvieron \$1,094,298,103 pesos por parte de Personas Morales Privadas Nacionales, lo cual representa el 73 por ciento de los ingresos totales. No obstante lo anterior, varias de estas donantes obtienen recursos de otras fuentes como de intereses, regalías, ganancia cambiaria, entre otras. Los ingresos de intereses pueden indicar que la empresa está estableciendo un fondo patrimonial para asegurar la sustentabilidad de las actividades filantrópicas de la fundación.

Pese a que la importancia de los donativos recibidos en especie no es tan importante, ya que sólo 15 de las 42 donantes reportaron este tipo de ingresos, es necesario explicar que estos se reciben, principalmente, de personas morales. Según la regulación del SAT, los donativos en especie se asientan por la cantidad y se describen según sus características y no existe la necesidad de anotar el valor de estos.<sup>279</sup> Así, no hay una forma de poder cuantificar o comparar los donativos recibidos en especie, pues muchos se declaran como alimentos, juguetes, mobiliario, transporte, entre otros.

Contrariamente a lo que se podría esperar, las donantes corporativas también reciben donativos por parte de personas físicas nacionales (11%), lo cual se podría explicar dado que varias de éstas

---

<sup>278</sup> Para más información sobre el funcionamiento de este programa ver el sitio de internet de Fundación Bancomer: <http://www.fundacionbbvabancomer.org/noticias.aspx?nota=51&nb=6>.

<sup>279</sup> SAT, “Preguntas más frecuentes sobre donativos deducibles al SAT” (DE, 1 de julio, 2012: [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/servicios/donatarias/7\\_2534.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/7_2534.html)).

están ligadas a las familias más ricas y a campañas que realizan las distintas fundaciones para recaudar dinero para ciertas causas. Es fácil imaginar que los dueños, gerentes o empleados podrían donar por medio de la fundación de la empresa.

Aquí es importante hacer una distinción entre los donativos que hacen las empresas y sus fundaciones y otras campañas de recaudación de fondos. En México, existen distintas campañas de redondeo como medio de financiamiento de distintas organizaciones de la sociedad civil. Estas formas de obtener recursos tienen en común la existencia de un intermediario, en la forma de una empresa, el cual cuenta con el contacto de una amplia base de clientes. Su labor en estas prácticas es la petición de las donaciones y la canalización de las mismas a una donataria autorizada.<sup>280</sup> La campaña más conocida es la del “COMPU Redondeo” realizada por Únete, I.A.P con el apoyo de Fundación Televisa y Nacional Monte de Piedad en los establecimientos de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicios (ANTAD) entre los que se encuentran Comercial Mexicana, Soriana, Superama, Calimax, y otros. Otro importante aliado son las tiendas OXXO que inclusive tienen dentro de sus programas de responsabilidad corporativa el Programa PRO-Redondeo que inició en 2002 y ha colaborado con 700 organizaciones.<sup>281</sup> Es importante aclarar que los intermediarios no deducen los donativos entregados por el público éste entrega a la OSC los recursos obtenidos en la campaña y, por lo tanto, no hay manera en la que estos los reporten como ingresos o los deduzcan indebidamente.<sup>282</sup> Como los donativos provienen de los clientes, las empresas no deben reportarlos como suyos. De hecho cuando el receptor, la donataria autorizada, entrega un recibo para la donación, se debe indicar la fuente como los clientes de la tienda, no la empresa.

Tabla 6. Donativos recibidos por las donantes corporativas (por tipo de donante)

Tipo de persona	Donativos recibidos	Porcentaje del total
Persona Moral Privada Nacional	\$1,094,298,103	72.7%
Otro tipo de ingresos	\$188,203,512	12.5%

<sup>280</sup> Ana Paulina Rosas, Emiliana Rodríguez y Michael Layton, “Análisis de las campañas de redondeo: el flujo de los recursos y la transparencia” en Proyecto sobre filantropía y sociedad civil del ITAM.

<sup>281</sup> *Ibid.*

<sup>282</sup> *Ibid.*

Persona Física Nacional	\$161,735,437	10.7%
Persona Moral Pública Nacional	\$35,035,613	2.3%
Persona Moral Privada Extranjera	\$23,998,105	1.6%
Persona Moral Pública Extranjera	\$1,463,665	0.1%
	\$1,504,734,435	

Fuente: SAT, “Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal”. <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 28 de mayo de 2012).

### c) Donativos

Los principales receptores de los donantes corporativos, como porcentaje del total de donativos, son cuatro categorías principales<sup>283</sup>: sector educativo (B), sector de servicios humanos (P), el sector gubernamental (AA) y el sector salud (E).<sup>284</sup> El área de educación engloba a las distintas instituciones educativas del país (primaria, secundaria, media superior y superior), así como las escuelas de educación especial, educación para adultos, becas, entre otros servicios educativos. La categoría de salud está compuesta por los hospitales, clínicas, es decir, servicios médicos en general. En cuanto a los servicios humanos vale la pena ser un poco más extensos pues abarca distintas actividades y servicios, por lo que 1,028 receptores (42 por ciento) fueron clasificados en este rubro. Esto implica que el donativo promedio para esta categoría es más pequeño que para los otros: el donativo promedio para el sector humano es \$238,716 pesos; mientras que para el sector educativo es \$894,433, sector gubernamental de \$1,221,351 pesos y para el sector salud de \$1,091,675 pesos. En términos general, la gran parte de estos son organizaciones asistenciales (Cruz Roja, centros comunitarios, etc.), otros se especializan en servicios enfocados en la niñez y juventud (servicios de protección e información sobre factores de riesgo), servicios familiares (refugios por violencia familiar), casas hogar para niños, asilos, entre otros.

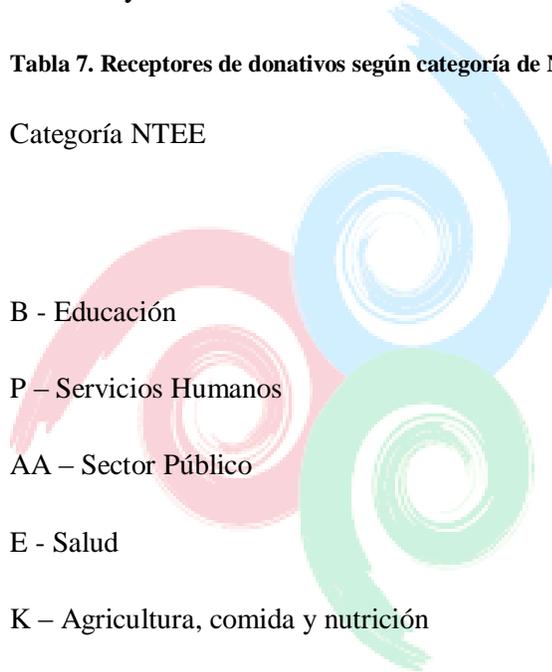
Así, se puede notar que los donativos buscan cubrir necesidades básicas de la población y que van dirigidos hacia un sector de la población que está vulnerable ya sea por motivos económicos

<sup>283</sup> Para ver con mayor detalles las distintas categorías de NTEE ver el anexo 2.

<sup>284</sup> Cabe aclarar que la clasificación “AA” no es utilizada en el esquema de NTEE, sin embargo, para efectos del estudio se decidió catalogar de esta forma a los donativos obtenidos por el sector público (e. g. Gobierno del Estado de Tabasco).

o por pertenecer a cierto sector de la población (e. g. mujeres, ancianos, víctimas de violencia). Finalmente, varios donativos de las donantes corporativas fueron otorgados al sector público. Hubo algunas instancias o organizaciones que son gubernamentales o públicas que se clasificaron dentro de una de las otras categorías, como los son las primarias públicas. La clasificación “AA” se utilizó para aquéllas que no tenían una naturaleza clara como municipios o estados. De esta forma, una donación a una escuela pública o un hospital gubernamental se clasifican como donativos al sector educativo y al de salud, respectivamente. Pero en más de 12 por ciento de los casos el receptor está identificado como el gobierno del estado o un municipio, llegando a ser el tercer rubro más importante dentro de los receptores. (Esto pasa mucho en casos de inundaciones cuando ayuda humanitaria va a las áreas afectadas por medio de su gobierno.)

**Tabla 7. Receptores de donativos según categoría de NTEE (National Taxonomy of Exempt Entities).**



Categoría NTEE	Número de receptores	% donado por categoría de donativos	Donativo del total promedio
B - Educación	329	<b>18.86%</b>	\$894,433
P – Servicios Humanos	<b>1028</b>	<b>15.73%</b>	\$238,716
AA – Sector Público	155	<b>12.13%</b>	\$1,221,351
E - Salud	165	<b>11.54%</b>	\$1,091,675
K – Agricultura, comida y nutrición	117	5.92%	\$789,949
Z - Desconocido	36	5.77%	\$2,436,063
S – Mejoras y desarrollo para la comunidad	147	4.85%	\$514,879
T - Filantropía, voluntariado y fundaciones donantes	121	4.58%	\$590,264
C – Medio Ambiente	65	3.60%	\$864,284
W - Beneficencias sociales y públicas	9	3.30%	\$5,726,341
A - Arte, cultura y humanidades	139	2.56%	\$287,630

F - Salud mental e intervención en crisis	124	2.55%	\$320,651
G- Asociaciones voluntarias de salud y especialidades médicas	231	2.48%	\$167,822
N – Recreación y deportes	7	1.15%	\$2,564,850
I - Relacionadas a asuntos jurídicos y criminalísticos	40	1.07%	\$416,745
M - Seguridad pública, preparación en caso de desastres y apoyo a damnificados	31	1.03%	\$518,643
Q - Asuntos, política y seguridad internacional	10	0.82%	\$1,176,486
L – Vivienda y albergues	83	0.66%	\$123,752
R - Derechos civiles, acción y promoción social	21	0.47%	\$352,326
O – Desarrollo juvenil	54	0.33%	\$96,091
J – Empleo	25	0.23%	\$142,609
V - Ciencias sociales	7	0.14%	\$321,853
D – Animales	3	0.09%	\$459,625
U - Ciencia y tecnología	8	0.07%	\$137,044
H – Investigación médica	8	0.03%	\$68,014
X - Relacionado con la religión	0	0.00%	\$0
Y - Beneficio mutuo y por membresía	0	0.00%	\$0
Total	2430	100%	

Fuente: SAT, “Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal”.  
<https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 28 de mayo de 2012).

En cuanto a los donativos en especie, en México, existe un cierto procedimiento que se debe seguir, el cual está definido en el art. 88 del Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (RLISR). Éste establece lo siguiente<sup>285</sup>:

Tratándose de bienes básicos para la subsistencia humana en materia de alimentación o salud, cuyo costo de adquisición o producción hubiera sido deducido por su propietario para los efectos del impuesto sobre la renta, antes de proceder a su destrucción por haber perdido su valor, los contribuyentes deberán ofrecerlos en donación a las instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles y que estén dedicadas a la atención de requerimientos básicos de subsistencia.

Con esto, los productores de bienes básicos (alimentación y salud) deben de ofrecer su producto en buen estado y en donación a otras donatarias autorizadas, antes de proceder a su destrucción. México es de los pocos países que tienen legislación sobre los donativos en especie.

Para concluir con el tema de las donaciones realizadas por donantes corporativas se muestran los diez donativos más altos, incluyendo la categoría NTEE del receptor. En esta tabla, se puede notar que los diez donativos más grandes se realizan a las áreas antes descritas, con excepción de un donativo, el cual se catalogó como desconocido “Z”. Esto se debe a que Fundación Azteca A.C. no especificó a qué donatarias autorizadas realizó los donativos, por lo que no es posible saber el área a la que se dirigieron estos, por lo que representa no sólo un donativo, sino varios. El donativo más notable es de la Fundación Bancomer de más de 95 millones de pesos, casi el doble del segundo donativo más grande. Los beneficiarios son los becarios de su propio programa. Además, aparece también en cuarto lugar con una aportación al gobierno de Tabasco, ocasionado por las inundaciones que afectaron al estado en 2008. Ni los dos donativos substanciales de la Fundación Wyeth de vacunas al IMSS, el quinto y el sexto más grandes, combinados superan esta total. Otra observación es que el donativo de la Fundación del Dr. Simi, A.C., de \$35,500,000 de pesos, a la Fundación Best A.C. es un transferencia de la entidad corporativa a una institución donante afiliada.

---

<sup>285</sup> SAT, “Donación de alimentos y otros bienes”, (DE, 1 de julio 2012: [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/servicios/donatarias/7\\_2535.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/7_2535.html)).

**Tabla 8. Diez primeros donativos otorgados por donantes corporativas**

	Denominación	Monto	Receptor	Categoría NTEE del receptor
1.	Fundación BBVA Bancomer, A.C.	\$95,370,906	Becas otorgadas	B
2.	Fundación Telmex, A.C.	\$53,041,783	Patronato de la Beneficencia Pública	E
3.	Fundación TV Azteca, A.C.	\$50,492,188	Público en general y otras donatarias autorizadas	Z
4.	Fundación BBVA Bancomer, A.C.	\$43,181,695	Gobierno del Estado de Tabasco	AA
5.	Fundación Wyeth, A.C.	\$39,510,603	IMSS, 377,841 dosis de vacuna prevenir	E
6.	Fundación Wyeth, A.C.	\$38,430,000	Fundación IMSS A.C. 1,175,983 dosis de vacuna prevenir y 100,000 unidades de ledertrexate	E
7.	Fundación del Dr. Simi, A.C.	\$35,500,000	Fundación Best A.C.	P
8.	Fundación Telmex, A.C.	\$28,986,671	Fundación en Busca de un México Mejor	P

XII CONGRESO DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL TERCER SECTOR

9.	Fundación Grupo Modelo, A.C.	\$28,639,200	Universidad Nacional Autónoma de México	B
10.	Fundación Telefónica México, A.C.	\$28,150,000	Fundación Mexicana de Apoyo Infantil A.C.	P

Fuente: SAT, “Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal”.  
<https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 28 de mayo de 2012).

#### **IV. Conclusión**

La llegada del mecanismo de transparencia del SAT implica que todos – los investigadores, las organizaciones de la sociedad civil, los medios, el público, los tomadores de decisiones públicas y privadas, vamos a tener mucha más información sobre las actividades y las prioridades de las instituciones donantes en México. Esto implica una fuerte transición de una época donde las actividades filantrópicas de la gente más rica y las empresas más grandes se revelaban nada más en las páginas sociales a una época donde la rendición de cuentas se da mediante datos duros de la mayoría de los donantes más importantes. Estos datos muestran el impacto que tienen las instituciones donantes en el financiamiento de la sociedad civil organizada.

Los beneficios fiscales de donar a las donatarias autorizadas son justificados, ya que los donantes reciben un subsidio por una parte de su donativo. (El donativo no es 100 por ciento deducible, sólo disminuye la base gravable de la empresa o de la persona física que dona). Debido a que las donatarias autorizadas aprovechaban este marco fiscal, el Congreso pidió al SAT la creación de un portal de transparencia. En 2009 el SAT inició la publicación de estos datos comenzando con la información fiscal desde el año 2007. No obstante, esta información es muy difícil de encontrar y analizar, tanto para quienes la necesitan para realizar investigaciones como para las organizaciones que intentan recaudar recursos.

Una conclusión muy práctica de este ejercicio de investigación ha sido reconocer la necesidad de crear un proyecto que promueva directamente la transparencia y rendición de cuentas,

especialmente en el sector de donantes mexicanos, para los cuales existe muy poca información. Hemos concebido este proyecto como una base de datos para recopilar información sobre los donantes mexicanos, sus características, procedimientos e intereses, de manera que pueda serles más fácil concentrar y compartir información sobre sus donativos, establecer cierto benchmarking al conocer las actividades de otros y rendir cuentas sobre sus programas filantrópicos. El proyecto facilitará la búsqueda y consecución de fondos para organizaciones de la sociedad civil (OSCs), la obtención de información por parte de personas interesadas en estudiar al sector, pero sobre todo pondrá a la disposición del público en general información relevante que antes era inexistente. Este proyecto se llama, Fondos a la Vista, y está promovido por Alternativas y Capacidades, A.C., el PFSC del ITAM, con la colaboración del Foundation Center y la Alianza Fronteriza de la Filantropía.

## Bibliografía

Anheier, Helmut K., and Toepler, Stephan, “Philanthropic Foundations: An International Perspective”, in Anheier, Helmut K. and Stefan Toepler, eds., *Private Funds, Public Purpose: Philanthropic Foundations in International Perspective*, New York, Springer, 1999.

Berger, Renee, “Fundaciones Comunitarias en México”, Alternativas y Capacidades A.C, Marzo 2009.

Carrillo, Patricia, Socorro Mayec Vargas, Mónica Tapia y Michael D. Layton. “Diagnóstico de Filantropía Corporativa en México”. Alternativas y Capacidades, 2009.

Council on Foundation, “Glossary of Philanthropic Terms”, (DE, 1 de Julio 2012: <http://www.cof.org/whoweserve/terms/index.cfm#c> ).

Foundation Center, “Foundation Today: What is a foundation?”, (DE, 1 de julio, 2012: [http://foundationcenter.org/getstarted/tutorials/ft\\_tutorial/what.html](http://foundationcenter.org/getstarted/tutorials/ft_tutorial/what.html)).

¿Fundación Corporativa o Programa Corporativo de Donaciones?: La Disyuntiva de La Vida es Verde S.A. de C.V., Michael Layton y Carlos Torres. Alternativas y Capacidades, A.C. Estudio de Caso : Seminario de Inversión Social.

Layton, Michael D., “A Paradoxical Generosity: Resolving the Puzzle of Community Philanthropy in Mexico”, 2009.

Natal, Alejandro et. al., *Recursos Privados para fines públicos. Las instituciones donantes en México*, Cemefi, México, 2002.

Rosas, Ana Paulina, Emiliana Rodríguez y Michael Layton, “Análisis de las campañas de redondeo: el flujo de los recursos y la transparencia” en Proyecto sobre filantropía y sociedad civil del ITAM.

SAT, “Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal”, (DE, 28 de mayo, 2012: <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx>).

Toepler, Stefan, “Operating in a Grantmaking World: Reassessing the Role of Operating Foundations”, in Anheier, Helmut K. and Stefan Toepler, eds., *Private Funds, Public Purpose: Philanthropic Foundations in International Perspective*, New York, Springer 1999.

SAT, “Donación de alimentos y otros bienes”, (DE, 1 de julio, 2012: [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/servicios/donatarias/7\\_2535.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/7_2535.html)).

SAT, “Preguntas más frecuentes sobre donativos deducibles al SAT” (DE, 1 de julio, 2012: [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/servicios/donatarias/7\\_2534.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/7_2534.html)).

Toepler, Stefan, “Operating in a Grantmaking World: Reassessing the Role of Operating Foundations”, in Anheier, Helmut K. and Stefan Toepler, eds., *Private Funds, Public Purpose: Philanthropic Foundations in International Perspective*, New York, Springer 1999.

## **Resumen**

En este artículo se explora la relación entre las acciones voluntarias y la participación ciudadana en México, tomando como base las variables de *intensidad emotiva* y *competencia cognitiva*. Se argumenta que el voluntariado solo puede constituir un factor incidente en la consolidación democrática, si sus acciones transitan del carácter emocional hacia la formación de competencias cívicas en los sujetos involucrados, mediante las cuales aumenten su comprensión política de la realidad. Dado que el planteamiento está circunscrito al contexto nacional, se describe primero la situación del voluntariado en el país; luego, se problematiza el peso que las acciones voluntarias tienen como precondition de la democracia.

## **Palabras clave**

Intensidad emotiva, competencia cognitiva, participación ciudadana, precondition democrática.

## **1. Descripción del voluntariado en México**

En la última década el voluntariado ha experimentado un crecimiento significativo a nivel internacional. Así, el Informe Gallup de Argentina 2008 indica que tres de cada diez personas realizan tareas voluntarias en el mundo<sup>286</sup>. En el caso de Latinoamérica, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala en un estudio del año 2004 que, aproximadamente, 1 millón 153 mil 162 voluntarios son movilizadas mensualmente por un total de mil 517 organizaciones del continente<sup>287</sup>; y en lo que toca al continente europeo, el Eurobarómetro 2007 enfatiza que para el

---

<sup>286</sup> <http://www.deres.org.uy/home/investigaciones-y-articulos.php>

<sup>287</sup> [http://www.me.gov.ar/dnci/rbil\\_enlaces.htm](http://www.me.gov.ar/dnci/rbil_enlaces.htm)

79% de los ciudadanos, 8 de cada 10, una de las cosas más importantes en la vida es ayudar al otro<sup>288</sup>. Esta cuantificación del voluntariado ha propiciado que se esgriman argumentos para enfatizar su contribución a la dinamización de la economía<sup>289</sup>, su papel estratégico en políticas de desarrollo y juventud<sup>290</sup>, y su aporte para alcanzar mejores niveles de democracia y participación ciudadana.

Si bien es cierto que el voluntariado emerge globalmente como uno de los nuevos actores de la solidaridad, en México todavía carece del interés académico<sup>291</sup> y de la fuerza institucional que lo caracterizan en otras regiones. En términos estrictos, el voluntariado es un fenómeno reciente en el país, y los contados estudios sobre el tema no se han preocupado por considerar, aun de manera superficial, algunas dificultades importantes; por lo tanto, el voluntariado aparece como un fenómeno teóricamente impreciso, y paralelamente, en el conjunto del tercer sector, como un fenómeno que muestra un bajo nivel de institucionalización.

En primer lugar es común encontrar argumentos que afirman que el voluntariado está arraigado en la historia sociocultural del país. De entrada, esto denota una confusión en la conceptualización de la diversidad de acciones solidarias y sus expresiones institucionales. El hecho de concebir distintas prácticas de cooperación social como equivalentes del voluntariado, no favorece el uso riguroso del término y, asimismo, permite que se empalmen conceptos, e incluso figuras jurídicas diferentes, y estructuras organizativas incompatibles.

En segundo lugar se evidencian deficiencias en los análisis sociológicos y antropológicos sobre los cambios que han sufrido las formas tradicionales de cooperación social en el curso de la historia del país. En la mayoría de la población rural y de las zonas urbanas marginales, aún prevalecen esquemas de organización social tradicional que, aunados a las transformaciones y a los procesos de conformación de los barrios o colonias suburbanas, y a los propios procesos de

---

<sup>288</sup> Eurobarómetro, 2007: 14-15, 34

<sup>289</sup> Al respecto, en México algunos investigadores calculan que la contribución económica del voluntariado puede llegar alrededor del 1% del PIB (Verduzco, 2008: 94). En otros países, como Reino Unido o Alemania, se estima hasta en el 4% del PIB (Rivas, 2002: 19-20).

<sup>290</sup> Véase el documento elaborado en 2004 por el Instituto de Servicio Global, el Centro para el Desarrollo Social, y la Universidad de Washington en St. Louis, titulado *Voluntariado juvenil y servicio cívico en América Latina y el Caribe: una posible estrategia del desarrollo económico y social*.

<sup>291</sup> Serna & Monsiváis, 2006: 39

*descampesinización*, cumplen funciones de supervivencia y subsistencia<sup>292</sup>, con lo cual es probable que las redes de intercambio y reciprocidad, forzadas a reconfigurar sus principios originarios por estos mismos procesos, se confundan con las formas altruistas del tercer sector, cuya naturaleza sería distinta.

En tercer lugar sobresalen las ausencias políticas y marcos jurídicos que lo regulen a nivel nacional. Aunque algunas instancias, como el Instituto Mexicano de la Juventud, la Secretaría de Salud, y la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como varios gobiernos estatales, sobre todo a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), impulsen programas de voluntariado, no se puede hablar, en sentido estricto, de una política pública en este rubro. Por otra parte, la iniciativa de Ley Federal del Servicio Voluntario, presentada en el año 2005 al pleno de la Cámara de Diputados, aún no es aprobada<sup>293</sup>.

Finalmente, en cuarto lugar, se debe reconocer que no existe un cuerpo de especialistas, ligado a las universidades, o emanado de las organizaciones de la sociedad civil, que esté recogiendo sistemáticamente los datos e interrogantes acerca del voluntario, con lo cual se dificulta su definición operativa y su delimitación terminológica respecto de acciones similares. Empero, en los últimos años se han efectuado estudios para conocer la configuración de las acciones solidarias y voluntarias de los mexicanos, entre los que se destacan la Encuesta Nacional de Solidaridad y Acción Voluntaria (ENSAV, 2005), la Encuesta Metropolitana sobre Voluntariado (Alduncin y Asociados, 2003), la Encuesta Nacional de Filantropía (ITAM, 2005), y la Encuesta Nacional de Valores (Banamex, 2005). Por otra parte, las Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (SEGOB, 2001, 2003, 2005, y 2008), la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo, (INEGI, 2002), la Encuesta Nacional de la Juventud (IMJUVE, 2005), y la Encuesta Nacional sobre Capital Social en Medio Urbano (SEDESOL, 2006), también han arrojado datos importantes sobre la temática.

---

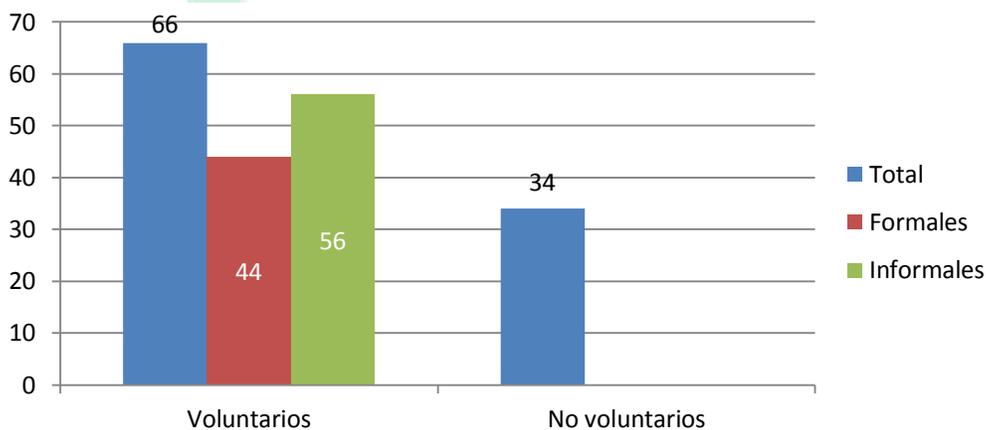
<sup>292</sup> Adler, 1989; Salazar, 1996; Cuéllar, 1996

<sup>293</sup> Cabe destacar que el Patronato Nacional de Promotores Voluntarios, creado en 1977 por decreto presidencial, y desaparecido en 1995 por el mismo mecanismo, no constituyó ningún tipo de regulación jurídica, sino solo un insumo para promover la organización y la participación de la sociedad en la prestación de servicios asistenciales a través de las dependencias gubernamentales para atender a sectores vulnerables. También es pertinente mencionar que aunque existe la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil* (vigente desde el 9 de febrero del 2004), la misma no se refiere explícitamente al carácter o naturaleza de las organizaciones voluntarias o del servicio voluntario, fungiendo más bien como una normatividad general del conjunto de las organizaciones civiles.

La ENSAV, un esfuerzo llevado a cabo por el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) en el año 2005, puede considerarse la investigación más reciente y planificada sobre el asunto. A partir de la misma, cabe observar que las actividades voluntarias, tal y como las define la encuesta, no son ajenas a la mayoría de la población, aunque sí existe una gran diversidad en cuanto a las formas, modos, ámbitos y tiempo de dedicación a ellas.

Según la ENSAV, de los 63 millones de mexicanos mayores de 18 años<sup>294</sup>, por lo menos, 41.4 millones (66%) han realizado regularmente un tipo de actividad voluntaria, y 20 millones de los mismos, más de una. Hay un 34% de la población arriba de 18 años (21, 337,152 personas) que aparentemente permanece ajena a estas actividades. De esos 41.4 millones, el 44% son voluntarios formales (18, 216, 000 personas), y el 56% son informales (23, 520, 000 personas). El 51.3% de los voluntarios formales (9, 344, 808 personas) está ligado con actividades de iglesia o grupos religiosos, lo que describe una ligera tendencia del carácter confesional del voluntariado mexicano y, al mismo tiempo, muestra una cierta debilidad en el número y el posicionamiento de las organizaciones de la sociedad civil, ya que el resto (8, 871, 192 personas) debería distribuirse en otros ámbitos, como el sector corporativo, el de las mismas organizaciones civiles y el gubernamental.

A. Gráfica del Porcentaje de voluntarios y no voluntarios en México, con respecto al total de la población mayor de 18 años, según el conteo de población y vivienda 2005

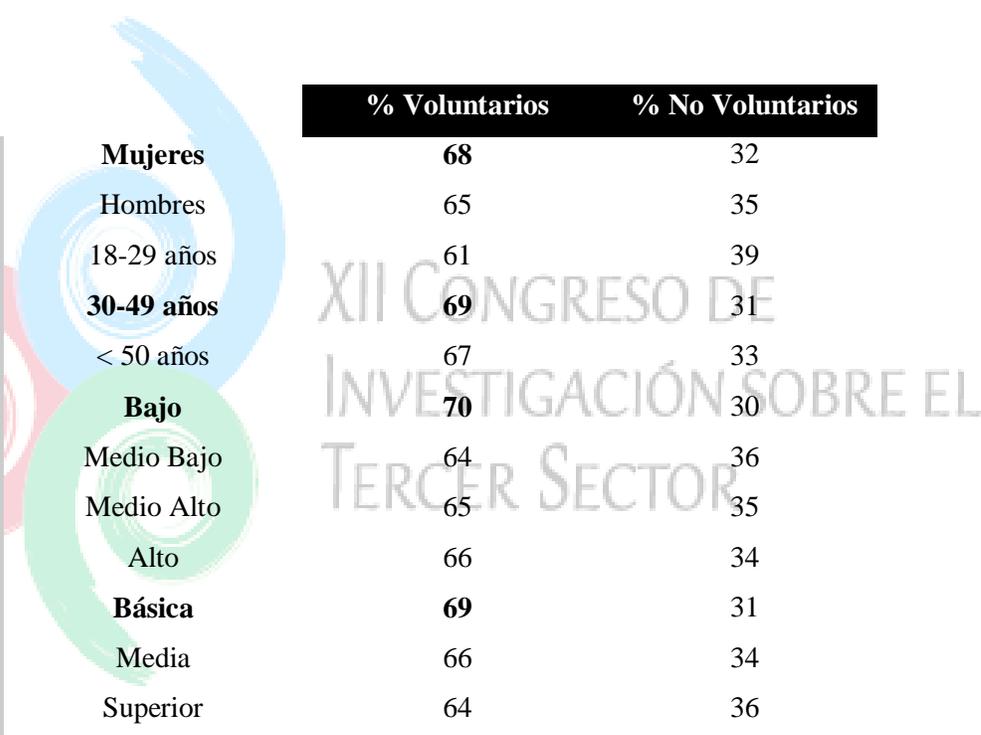


Fuente ENSAV

<sup>294</sup> Las cifras, de acuerdo a los investigadores, son con relación al Censo de Población realizado por el INEGI en 2005.

En lo general, los individuos involucrados en estas prácticas muestran un perfil más bien homogéneo en su nivel económico y educativo, y en su sexo y edad, con algunas ligeras variaciones que en su conjunto no serían altamente significativas. Pero si hubiera que definir por fuerza el perfil típico del voluntariado en México, tal vez se tendría que establecer que éste tiene una inclinación a incorporar mujeres entre 30 y 40 años de edad con ingresos bajos y con escolaridad básica.

B. Cuadro de las características de los voluntarios en México



		<b>% Voluntarios</b>	<b>% No Voluntarios</b>
<b>Sexo</b>	<b>Mujeres</b>	<b>68</b>	32
	Hombres	65	35
<b>Edad</b>	18-29 años	61	39
	<b>30-49 años</b>	<b>69</b>	31
	< 50 años	67	33
<b>Ingreso</b>	<b>Bajo</b>	<b>70</b>	30
	Medio Bajo	64	36
	Medio Alto	65	35
	Alto	66	34
<b>Escolaridad</b>	<b>Básica</b>	<b>69</b>	31
	Media	66	34
	Superior	64	36

Fuente: ENSAV

En cuanto al tiempo invertido en estas actividades, se verifica que de 25 millones de personas voluntarias<sup>295</sup>, el 60% (15 millones) se dedican de 1 a 12 veces al año a las mismas, con un promedio total de 8 horas anuales por persona; el otro 40% (10 millones) realizan este tipo de

<sup>295</sup> Esta cifra corresponde al 40% de los entrevistados que respondieron que realizaban algún tipo de actividad voluntaria en el momento de la entrevista (Verduzco, 2008: 83).

actividades como mínimo cada quince días, invirtiendo en promedio un total de 3 horas quincenales por persona; esto significaría 6 horas al mes, y 72 horas por año.

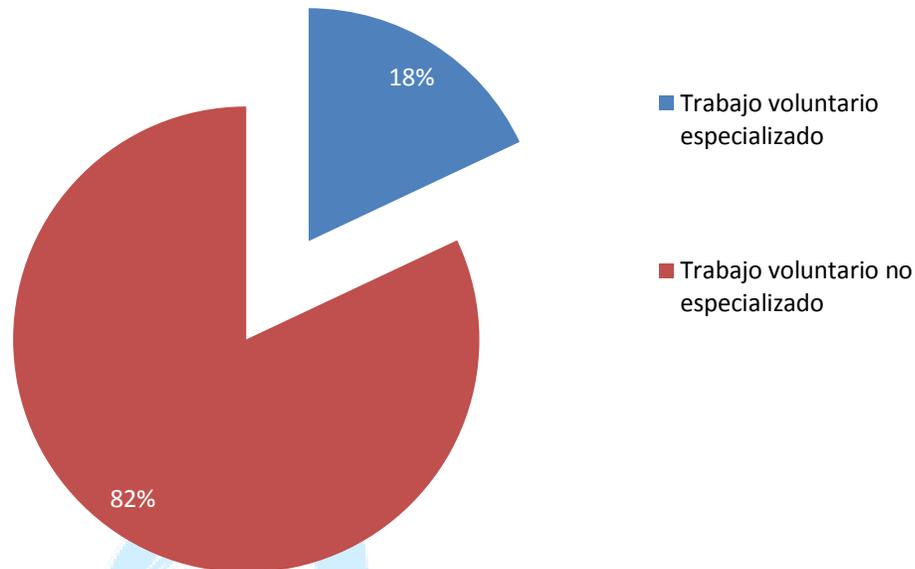
Como se puede advertir, la inversión de tiempo en labores voluntarias permite deducciones importantes. En este caso, a pesar del alto número de personas involucradas en el trabajo voluntario, la cantidad de tiempo destinado al mismo es relativamente mínimo, lo que podría definir al voluntariado mexicano como un fenómeno masivo, poco intenso, y probablemente puntual o coyuntural, contrario a un trabajo voluntario planificado, sistemático y continuo.

Otro elemento a considerar en la fisonomía del voluntariado en México, se localiza en el carácter cualitativo de las actividades voluntarias. En este sentido, es importante mostrar el tipo de actividades que realizan los voluntarios para deducir el nivel de profesionalización de los mismos, y por lo tanto, el impacto que puede tener su presencia dada la magnitud del volumen de estas acciones.

La ENSAV establece 7 tipos de actividad donde se concentra el trabajo voluntario: 1) mano de obra, 2) enseñanza, capacitación o entrenamiento, 3) recolección de fondos, 4) organización de eventos diversos, 5) consejo y asesoría, 6) cuidado, atención personal y acompañamiento, 7) otros. De ellos, solo dos tipos podrían requerir cierta profesionalización o competencias técnicas: enseñar, capacitar o entrenar (11%), y consejo/asesoría (7%). Por otra parte, la mano de obra (42%), el cuidado o atención personal/acompañar (18%), la recolección de fondos (11%); la organización de eventos y fiestas (6%); y otros (5%), concentraría el 82% del trabajo voluntario.

Tentativamente, los porcentajes anteriores significan que únicamente alrededor de 7, 452, 000 voluntarios realizarían actividades que probablemente implicarían ciertos conocimientos profesionales o capacitación técnica, frente a 33, 948, 000 voluntarios, que en principio no requerirían un perfil especializado. El voluntariado de *mano de obra* (labores de aseo, manualidades, trabajos de apoyo a la construcción, reparación o mantenimiento, y acciones semejantes), sin duda, es sintomático del tipo de voluntariado que predomina en el país, ya que supone el empleo de alrededor de 27, 604, 346 de voluntarios.

C. Gráfica comparativa entre voluntariado especializado y no especializado en México



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENSAV

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

De acuerdo con los datos de la ENSAV, la participación de individuos de 18 años y más en actividades voluntarias, aquellos que han hecho algo “con cierta regularidad a favor de terceros sin mediación de pago alguno”, ya sea en alguna institución o grupo o de manera individual, corresponde al 66% de esta franja poblacional<sup>296</sup>, y a poco menos del 40% del total de la población. Este porcentaje aventaja considerablemente al estimado en países como España (11%), y se sitúa casi al nivel de otros como Holanda (49%) y Suecia (56%)<sup>297</sup>. Evidentemente, son números importantes, y deben ser analizados cuidadosamente, incluso desde la misma definición operativa<sup>298</sup>, dado que en México no existe la promoción, la infraestructura o la

<sup>296</sup> Verduzco, 2008: 59, 66-67

<sup>297</sup> <http://www.canalsolidario.org/noticia/cinco-millones-de-personas-hacen-voluntariado-en-espana/11387>

<sup>298</sup> Efectivamente, la ENSAV trató de medir las actividades voluntarias y solidarias, desde una concepción que incluye toda una amplia gama de actividades formales e informales. En este sentido “...desarrollar una definición de la acción voluntaria amplia y funcional para el contexto mexicano, fue el punto de partida fundamental de esta

regulación jurídica, entre otras cosas, que fomenten las actividades voluntarias de la misma manera y con la intensidad que se realizan en estas y otras latitudes.

## 2. Acción voluntaria y participación ciudadana en México

Más allá de las interrogantes abiertas respecto a la consistencia de las cifras y del concepto mismo, hay otras aristas de suma importancia para el conocimiento del voluntariado en México. Una de ellas se localiza en su contribución a la construcción de ciudadanía. No es sencillo el tratamiento de la cuestión, máxime cuando en la literatura internacional especializada, ésta no ha sido abordada adecuadamente<sup>299</sup>.

A decir de algunos autores, las acciones solidarias ayudan al afianzamiento de la cultura democrática porque promueven “la formación de relaciones horizontales entre iguales, condición primordial en el ejercicio de la democracia”<sup>300</sup>. En esta dirección, se puede deducir que el voluntariado favorece la profundización de aquella de varios modos: a) al propiciar intervenciones puntuales sobre problemas planteados en la agenda pública, b) al generar nuevas formas de representación para sectores excluidos o marginados, contribuyendo a la gobernanza; y c) al impulsar procesos autogestivos en el ámbito local y de la vida cotidiana, sostenidos en el reconocimiento e identificación del universo político entre los actores involucrados.

En esta línea, Lorenzo Meyer afirma que en “sociedades donde existe una fuerte tradición de organización voluntaria e independiente, la democracia tiene mayores posibilidades que en aquéllas donde está ausente”<sup>301</sup>.

Dadas estas consideraciones, el conjunto de acciones voluntarias constituyen un proceso de subjetivación política que permite a los individuos ampliar su visión de la política e identificarse

---

investigación. Se estudiaron los aspectos relacionados con las acciones solidarias y voluntarias, tanto en el ámbito formal como en el informal. De esta manera, se estableció para este estudio una definición de voluntariado/a que fuese incluyente de las distintas modalidades de participación voluntaria y solidaria en México, actividades que surgen del libre albedrío de los individuos con motivaciones diversas: voluntario/a: es la persona que por elección propia y sin recibir remuneración, aporta tiempo a una actividad que va más allá del ámbito familiar en el servicio a los demás para beneficio de terceros y de la sociedad en su conjunto” (Butcher, 2008: 36).

<sup>299</sup> Rivas, 2002: 38.

<sup>300</sup> Butcher, 2008: 39

<sup>301</sup> Meyer, 2005: 26

como ciudadanos participativos en la profundización de la democracia, con demandas y modos de exigencia explícitos, y organizados para tales fines.

Sin embargo, este se acerca más a un presupuesto ideal, el cual no corresponde, en todos los casos, a la realidad. En la práctica, el voluntariado no necesariamente conlleva a la consolidación de una cultura y un sistema político democráticos. A diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos, donde un estudio publicado en 2007 en el *American Educational Research Journal*, considera que el servicio comunitario en los estudiantes de nivel secundario es un factor que determina el comportamiento electoral en la vida adulta<sup>302</sup>, en México no parece ser así. Si se toman los datos de la ENSAV, y se confrontan con otras encuestas nacionales, las contradicciones se manifiestan crudamente. En efecto, se tendría que pensar que dado el alto número de personas que realizan prácticas voluntarias, los niveles de participación política también deberían ser altos, cosa que se desmiente contundentemente.

En el análisis de las distintas *Encuestas sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* de la Secretaría de Gobernación, emprendidas a partir de la administración de Vicente Fox, que son un indicador que permite visualizar el comportamiento y las opiniones de los mexicanos respecto a su compromiso ciudadano, algunos autores enfatizan que si bien existen avances hacia la consolidación de una ciudadanía democrática, aún se puede clasificar a los mexicanos como ciudadanos *súbditos en transición*<sup>303</sup>.

Por su parte, el Instituto Federal Electoral (IFE) sigue contabilizando en los últimos años un alto abstencionismo de los ciudadanos en la participación del sufragio. Por ejemplo, en las elecciones federales del año 2000 se registraron 21,181,469 personas que representaban el 36.03% de abstención; en las elecciones intermedias del año 2003 hubo 37,742,225 personas que representaban el 58.32% de abstención; y en las elecciones federales del 2006 se contabilizaron 29,583,051 personas que representaban el 41.45% de abstención<sup>304</sup>, una cifra superior a la del proceso electoral del 2000.

---

<sup>302</sup> Civicus, 2008: 10

<sup>303</sup> Peschard, 2002: 152

<sup>304</sup> [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Participacion\\_Ciudadana/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Participacion_Ciudadana/)

Otro indicador de la separación entre lo que la gente considera actividades solidarias de voluntariado, y actividades de mayor compromiso político, y que puede explicar estas diferencias, está en la frecuencia del involucramiento en el tipo de acciones vistas como ayuda al otro. Según la ENSAV, el trabajo solidario o voluntario enfocado hacia actividades de “Participación política y sindical”, y de “Causa ciudadana”, es en ambos casos, apenas del 6.3% en hombre y del 2.9% en mujeres. Por el contrario, la participación en grupos religiosos, en actividades vecinales o comunitarias (fiestas, mayordomías, etc.), en la escuela (estudiantes, padres de familia), y en el apoyo a enfermos, ocupan los primeros cuatro lugares, respectivamente, en las preferencias de voluntariado<sup>305</sup>.

D. Cuadro de la relación entre el trabajo solidario y el tipo de actividad.

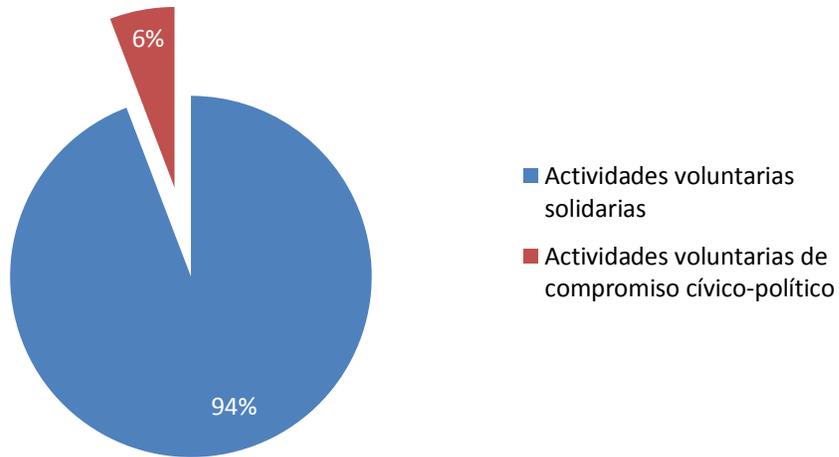
Tipo de actividad	Porcentaje de trabajo solidario	
	Mujeres	Hombres
Iglesia o grupos religiosos	33.3	23.8
Vecinal o comunitaria	14.7	27.0
Escuela	20.6	11.1
Enfermos	11.8	7.9
Otras	13.8	17.6
Causas ciudadanas	2.9	6.3
Participación política	2.9	6.3

Fuente: ENSAV

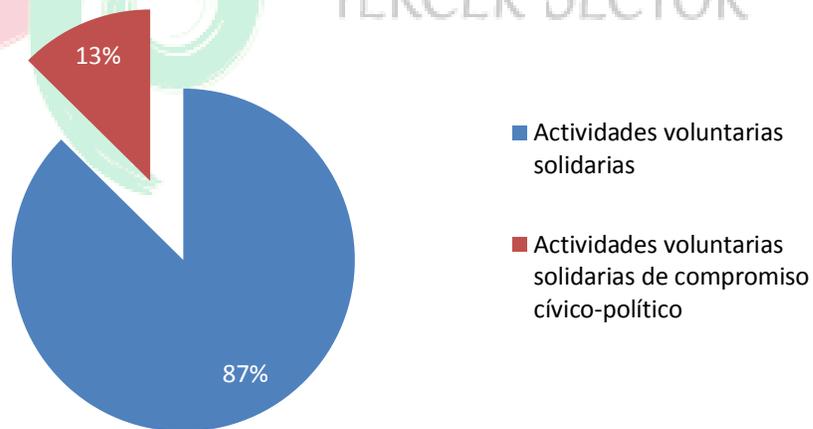
Para una comparación, aún más evidente, entre las diferencias de lo que se podría calificar como *actividades voluntarias solidarias*, es decir, los cinco primero tipos de actividad señaladas en el cuadro anterior, y *actividades voluntarias de compromiso cívico-político*, los dos tipos restantes, se presentan las siguientes gráficas.

<sup>305</sup> Verduzco, 2008: 68

E. GRÁFICA COMPARATIVA ENTRE ACTIVIDADES VOLUNTARIAS SOLIDARIAS Y DE COMPROMISO CÍVICO POLÍTICO EN MUJERES



F. GRÁFICA COMPARATIVA ENTRE ACTIVIDADES VOLUNTARIAS SOLIDARIAS Y DE COMPROMISO CÍVICO POLÍTICO EN HOMBRES



Fuente de ambas gráficas: Elaboración propia con base en los datos de la ENSAV

En el conjunto de este horizonte, cabe preguntarse por qué si el voluntariado favorece la participación ciudadana, en el caso de México, parece que ambas acciones quedan desvinculadas. Al respecto, habría que plantear tres ejes posibles de análisis:

- a. La diferencia cuantitativa existente entre la población mexicana, respecto a la participación ciudadana en actividades solidarias, y la participación ciudadana en elecciones y comités, obedece, por un lado, a la hegemonía durante 70 años de un régimen autoritario, clientelar y paternalista, y por otro, a que el sistema político de la transición aún no consolida una institucionalidad democrática, manteniendo elementos del viejo régimen. En este sentido, la política es percibida como una actividad desagradable, corrupta, ajena y lejana, en la que sólo al 21% de los ciudadanos le interesa mucho, y al restante 79% le interesa poco o nada<sup>306</sup>. En consecuencia, si el sistema político le obstruye las puertas al ciudadano para participar en los asuntos públicos de su interés, éste busca otros medios para participar en la resolución de los problemas sociales que le aquejan a él o a otros en su vida cotidiana, otorgándoles un significado distinto a lo político, que llega incluso a ser opuesto.
- b. La participación ciudadana, en los hechos, se bifurcaría en dos tendencias; una de corte solidaria, identificada con el voluntariado, que se centra en actividades humanitarias, altruistas, asistenciales o de ayuda, y otra de corte político que remite al plano electoral, pero también al fortalecimiento del sistema de comités. Ambas formas de participación ciudadana, en el caso de México, tienden a excluirse, o por lo menos, a mirarse por vías paralelas, y aunque en términos conceptuales y empíricos el carácter voluntario sea transversal para las dos, en la población éste se identifica con aquellas actividades que fundamentalmente significan “ayudar a quienes lo necesitan”<sup>307</sup>, al margen de su vinculación con cualquier compromiso político.
- c. La idea de solidaridad, como ayuda al otro, asociada al voluntariado, constituye también el valor democrático predominante en los mexicanos, frete a la libertad, la tolerancia, la justicia y la igualdad<sup>308</sup>; por lo tanto, es coherente suponer que el sentido de participación que subyace en el voluntariado, mantiene una cierta ruptura con el concepto de

---

<sup>306</sup> Alanís, 2008: 34

<sup>307</sup> Verduzco, 2008: 100

<sup>308</sup> Meyenberg, 2002: 178-179; Alanís, 2002: 35-36

ciudadanía, ya que solo de este modo es posible entender que los sujetos experimenten un distanciamiento entre las actividades que ellos consideran propiamente de voluntariado, respecto de las actividades que les significan un compromiso político.

Frente a estas formulaciones, se hace evidente la necesidad de una reflexión teórica profunda sobre los supuestos esenciales de la relación entre voluntariado y participación ciudadana. Al respecto, varios autores suelen afirmar en el curso de sus argumentos que el voluntariado fortalece los valores, las actitudes y las percepciones de corte democrático en los individuos<sup>309</sup>. Estos especialistas pretenden vincular las acciones voluntarias con la variable de la ciudadanía, y en términos generales, justificar que el desarrollo de competencias cívicas está asociado a la realización de actividades solidarias<sup>310</sup>. En este sentido, el voluntariado se concibe como “un desencadenante de círculos virtuosos en valores éticos, educación ciudadana y conductas de asociatividad” que favorece la consolidación de una ciudadanía ampliada<sup>311</sup>.

Sin embargo, no resulta claro que a mayor participación voluntaria haya una profundización en la participación democrática. Más allá de las encuestas, se requiere una comprensión cualitativa del problema. En esta perspectiva, el argumento de Sartori que diferencia entre la *intensidad emotiva* y la *competencia cognitiva*<sup>312</sup>, trasladado específicamente para el análisis de las asociaciones voluntarias, más allá de poner en duda la relación automática entre la cantidad de voluntarios y la calidad de la participación ciudadana, posibilita un referente en el análisis político de este tipo de expresiones.

En este orden de ideas, hay que tomar en cuenta el *efecto de despolitización* que pueden generar las acciones voluntarias, el cual se manifestaría como un aumento de la *intensidad emotiva* (mayor número de voluntarios, más cantidad de horas de trabajo voluntario, incremento en la frecuencia y el monto de las donaciones, etc.), y una disminución o debilitamiento de la *competencia cognitiva* (retroceso o estancamiento en comprensión estructural y política de las problemáticas sociales en la actividad de los sujetos voluntarios, fomento de una visión

---

<sup>309</sup> García Roca, 1994; Casey, 1996; Falcón, 1997; Ruiz, 2001; Alonso, 2004; Tarazona, 2004; Merlino, Roqué & Virdó, 2007; Soler, 2008

<sup>310</sup> Tapia, 2007: 39-40

<sup>311</sup> Kliksberg, 2007: 9, 12

<sup>312</sup> Sartori, 2005: 346-347

focalizada y/o asistencialista en las respuestas a las necesidades de los grupos en vulnerabilidad, promoción del clientelismo social, etc.). En consecuencia, el voluntariado no propiciaría una participación ciudadana estrictamente democrática, sino simplemente formas de participación social desvinculadas del ejercicio político.

Un dato empírico del predominio de la *intensidad emotiva* sobre la *competencia cognitiva* relacionado con las actividades voluntarias, lo proporciona un estudio comparativo sobre los conocimientos y las disposiciones cívicas entre estudiantes de secundaria de Colombia, Chile y Estados Unidos, patrocinado por la Organización de Estados Americanos (OEA), en donde se destaca un hecho contundente: pese a que existe una alta participación de los jóvenes en organizaciones comunitarias y solidarias, hay un distanciamiento respecto a las instituciones y a la participación política. Según Cox, el compromiso social de estos jóvenes “está desconectado de la valoración y el compromiso con la política y los procedimientos y exigencias de la democracia”<sup>313</sup>.

Como se observa, la relación entre actividades solidarias o servicio voluntario y participación ciudadana no es del todo precisa. Para destrar este problema resulta conveniente analizar la participación ciudadana como un modelo conceptual compuesto de tres dimensiones: 1) participación en procesos electorales, 2) participación en el sistema de comités, y 3) participación en actividades solidarias.

Al partir de esta consideración, se supondría que en una sociedad auténticamente democrática, cada componente de la unidad o del sistema funcionaría a plenitud. Desde esta perspectiva, las actividades de ayuda y solidaridad, identificadas con las prácticas voluntarias, deben proyectar a los individuos a emprender acciones encaminadas a la consolidación democrática, tales como la participación en sistemas de comités y la participación electoral, que favorecen los procesos de gobernanza y representación política de los ciudadanos. Solo de esta forma, las actividades voluntarias se entienden como una especie de participación ciudadana, en el contexto de una cultura política secular, donde la compasión y la solidaridad se ligan a lo político, y no como prácticas tradicionales o religiosas de caridad.

---

<sup>313</sup> Cox, 2006: 65

A este respecto, el voluntariado como participación ciudadana, constituye una precondition de la democracia únicamente en la medida en que fomente una adecuada cultura de la ciudadanía. Así, José Woldenberg advierte que “Michelangelo Bovero llama ‘precondiciones de la democracia’ a un conjunto de características que si bien no son definitorias del carácter democrático de un sistema político determinado, sí son elementos indispensables para determinar un óptimo funcionamiento de la democracia. En este sentido, una adecuada cultura de la ciudadanía constituye una de las precondiciones de la democracia que para un cabal funcionamiento requiere de actores que conozcan los problemas y las carencias de su sociedad; que reflexionen y opinen sobre ellas; estén enterados del funcionamiento y de las atribuciones de sus instituciones”<sup>314</sup>.

## CONCLUSIÓN

El voluntariado en México presenta una estructura institucional deficiente que lo caracteriza como un voluntariado puntual, de marcada orientación confesional, con una participación amplia de personas cuya inversión de tiempo es mínima, y con una fuerte desvinculación de contenidos políticos que tiendan a favorecer la auténtica participación ciudadana en distintos ámbitos. En consecuencia, el amplio número de personas involucradas en estas actividades se debe al hecho de que predominen las acciones voluntarias informales, lo que sugiere, por otro lado, cierta debilidad de las organizaciones ciudadanas e instituciones públicas en la gestión de programas de voluntariado. También conviene señalar que existe una notable carencia de insumos teóricos y conceptuales que permitan, por un lado, delimitar metodológicamente los indicadores de medición de estas actividades, y por otro, diferenciar otras especies de actividades solidarias enmarcadas en estructuras corporativas o tradicionales.

Por lo que se refiere a la relación entre voluntario y participación ciudadana, ésta se muestra ambigua. En términos teóricos, la ciudadanía ejercida en una democracia implica el involucramiento sistemático y organizado de los miembros de la sociedad en los asuntos públicos; por otro lado, esta participación es deudora y generadora de una cultura participante. Desde esta perspectiva, las actividades de ayuda y solidaridad deben estimular a la participación

---

<sup>314</sup> Woldenberg, 2008: 18

en sistemas de comités y la participación electoral, que favorecen los procesos de gobernanza y representación política de los ciudadanos. Solo de esta forma, las actividades voluntarias se entienden como una especie de participación ciudadana democrática; es decir, evidencian un proceso de secularización en el que la compasión y la solidaridad se ligan a lo político, y dejan de ser prácticas tradicionales de caridad.

Probablemente, para emprender un análisis preciso del voluntariado y la ciudadanía, es necesario rastrear los nodos de esta relación en torno a ciertos procesos que aparecen en los últimos veinte años del siglo XX, ya que, como apunta el sociólogo francés Gilles Lipovetsky, hacia “la década de 1980 se ha operado un giro: la crisis del Estado-providencia, la valorización de la sociedad civil, y la aparición de la gran pobreza han desencadenado un proceso de dignificación de la actividad voluntaria”<sup>315</sup>. A partir de aquí, entonces, “el voluntariado se ha convertido en el paradigma oficial de la participación social responsable y solidaria”<sup>316</sup>.

Por lo que toca a la noción de precondition democrática es imprescindible en este análisis, porque lleva a dimensionar el voluntariado como una forma de educación ciudadana que desarrolla competencias cívicas mínimas<sup>317</sup>; por lo mismo, en algunos países estas actividades suelen ser nombradas como “aprendizaje-servicio”. En términos generales, si el voluntariado transita, o mejor aún, integra la *intensidad emotiva* con la *competencia cognitiva*, se genera en los sujetos una auténtica *competencia política*, definida como un *sentimiento fuerte* desarrollado por el reconocimiento social de estar habilitado para ocuparse de los asuntos públicos, opinar sobre ellos y modificarlos, pero fundamentado en las probabilidades para ejercer esa capacidad<sup>318</sup>.

---

<sup>315</sup> Lipovetsky, 2008: 143

<sup>316</sup> Madrid, 2001: 63

<sup>317</sup> Autoconocimiento y autorregulación; perspectiva social y búsqueda del bien común; respeto a la diversidad; conocimiento, respeto y ejercicio de los derechos humanos; manejo y resolución de conflictos; convivencia democrática; diálogo; toma de decisiones; participación democrática; participación en procesos electivos y de consulta democrática; comprensión crítica; respeto y valoración de la justicia y la legalidad; comprensión de la democracia como forma de gobierno y como forma de vida; ejercicio democrático de la autoridad y control ciudadano del poder.

<sup>318</sup> Bourdieu, 2002: 407, 413

## BIBLIOGRAFÍA

Alanís, M. C. (2002). Ciudadanos y cultura de la democracia: Encuesta Nacional de Reglas, Instituciones y Valores de la Democracia. En *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México* (págs. 31-39). México: Miguel Ángel Porrúa.

Alder, L. (1989). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI.

Allen, K. (1999). Construyendo la comunidad global del voluntariado: agenda del año 2001 en adelante. *Sociedad Civil* , 145-165.

Almond, G., & Powell, G. B. (1972). *Política comparada*. Buenos Aires: Paidós.

Alonso, F. J. (2004). *Adquisición de actitudes de responsabilidad social a través de un programa de voluntariado*. Tesis doctoral. Valencia: Universitat de Valencia.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2004). *Primer directorio de organizaciones voluntarias de América Latina y el Caribe*.

Basañez, M., & Butcher, J. (2005). Mitos y realidades de la participación ciudadana voluntaria en México: reflexiones para la investigación. *Memoria del V Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México*, (págs. 31-56). México.

Béjar, H. (2001). *El mal samaritano. El altruismo en tiempos del escepticismo*. Barcelona: Anagrama.

Borzaga, C., & Alceste, S. (2003). Nuevas tendencias en el sector sin fines de lucro en Europa: el surgimiento de la iniciativa empresarial social. En *El sector sin fines de lucro en una economía cambiante* (págs. 31-63). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Bourdieu, P. (2002). *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.

Butcher, J. (1999). La solidaridad organizada: el voluntariado como agente de cambio social en México. *Sociedad Civil* , 51-80.

Butcher, J. (2008). *México solidario. Participación ciudadana y voluntariado*. México: Limusa.

Casey, J. (1996). *El papel de las ONG en la elaboración de las políticas públicas: el caso de la integración de los inmigrantes extranjeros en Cataluña*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

CIVICUS, IAVE, VNU. (2008). *Volunteering and social activism. Pathways for participation in human development*.

Clark, T. N. (2007). La nueva cultura política: Cambios globales desde la política. Los estilos de vida. En T. N. Clark, & C. J. Navarro, *La nueva cultura política. Tendencias globales y casos iberoamericanos* (págs. 21-32). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Clark, T. N., & Inglehart, R. (2007). La nueva cultura política: Cambios en el apoyo al Estado de Bienestar y otras políticas en las sociedades post-industriales. En T. N. Clark, & C. J. Navarro, *La nueva cultura política. Tendencias globales y casos iberoamericanos* (págs. 51-132). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Comité de las Regiones. (6-7 de Febrero de 2008). Proyecto de Dictamen del Comité de las Regiones sobre "La contribución del voluntariado a la cohesión económica y social". Unión Europea.

Cox, C. (2006). Jóvenes y ciudadanía política en América Latina: desafíos al currículo. *PRELAC*, No. 3, Diciembre, pp. 64-73.

Cruz, A., & Vázquez, G. (Julio de 2000). Prácticas ciudadanas en un nuevo contrato social. El caso de Uruguay. *IV Conferencia Internacional de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector*. Montevideo: Instituto de Comunicación y Desarrollo.

Cuéllar, O. (1996). Estrategias de subsistencia, estrategias de vida. Notas críticas. *Sociológica*, No. 32, 195-204.

Dávila, M. C. (2002). *La incidencia diferencial de los factores psicosociales en distintos tipos de voluntariado*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Duhau, E. (Julio de 2002). Gobernabilidad democrática a nivel local. Problemas de la democracia participativa como alternativa al clientelismo y al corporativismo. *Participación ciudadana. Serie Antologías*. México, Distrito Federal: Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C.

Durand, V. M. (2004). *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*. México: Siglo XXI.

European Commission. (2007). *Special Eurobarometer 273. European Social Reality*.

Falcón, C. E., & Fuentes, J. (2006). Aspectos económicos y contables del voluntariado en las ONGs. *Contaduría y Administración* , No. 220, 181-207.

Falcón, E. (1997). *Dimensiones políticas del voluntariado. De la promoción al cambio de estructuras*. Barcelona: Cristianisme i Justícia.

Fernández, J. S. (2003). Cultura y valores de la sociedad civil: las entidades de voluntariado. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* , No. 102, 147-169.

Galston, W. (2002). Participación ciudadana en los Estados Unidos: un análisis empírico. En *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México* (págs. 279-293). México: Miguel Ángel Porrúa.

García, J. (1994). *Solidaridad y Voluntariado*. Santander: Sal Terrae.

Kliksberg, B. (2007). El voluntariado en Latinoamérica, siete tesis para la discusión. En H. Perold, & M. N. Tapia, *Servicio Cívico y Voluntariado en Latinoamérica y el Caribe. Service Enquiry/Servicio Cívico y Voluntariado Volumen 2* (págs. 3-15). Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Aprendizaje y Servicio Solidario; Volunteer and Service Enquiry Southern Africa; The Center for Social Development; Innovations in Civic Participation.

Kurczyn, P. (1997). Asistencia social pública y privada. El trabajo voluntario. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* , No. 90, 1119-1133.

Lechner, N. (2002). El arraigo de la democracia en la vida cotidiana. En *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México* (págs. 87-106). México: Miguel Ángel Porrúa.

Lipovetsky, G. (2008). *El crepúsculo del deber*. Barcelona: Anagrama.

MacDonnell, D. (12-13 de Mayo de 2008). La contribución del voluntariado a la cohesión económica y social. *2do. Congreso Internacional de Voluntariado de la Comunidad de Madrid* . Madrid, España: Consejería de Familia y Asuntos Sociales.

Madrid, A. (2001). *La institución del voluntariado*. Madrid: Trotta.

Merino, A., Roqué, G., & Virdó, E. (2007). Solidaridad: discurso y conducta. Identificación y análisis de las actitudes relacionadas con la conducta solidaria. *Aposta*, Enero-Marzo, No. 32.

Meyenberg, Y. (2002). Tres perfiles para el análisis de la cultura política en México. En *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México* (págs. 177-194). México: Miguel Ángel Porrúa.

Meyer, L. (2005). *El Estado en busca del ciudadano*. México: Océano.

Nateras, J. O. (2004). Socialización política: claves para su discusión teórica. En S. Arciga, & e. al., *Del pensamiento social a la participación. Estudios de psicología social en México*. México: Universidad Autónoma de Tlaxcala/Universidad Nacional Autónoma de México/Sociedad Mexicana de Psicología.

Navarro, C. (2007). La nueva cultura política como agenda de investigación. En T. N. Clark, & C. J. Navarro, *La nueva cultura política. Tendencias globales y casos iberoamericanos* (págs. 33-49). Buenos Aires: Ediciones Miño y Dávila.

Peschard, J. (2002). El perfil de la cultura política predominante. En *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México* (págs. 145-152). México: Miguel Ángel Porrúa.

Ravinet, E., & Pennycook, A. (2007). La legislación como herramienta para desarrollar el voluntariado en América Latina y el Caribe. En H. Perold, & M. N. Tapia, *El Servicio Cívico y el Voluntariado en América Latina y el Caribe. Service Enquiry/Servicio Cívico y Voluntariado Volumen 2* (págs. 89-98). Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Aprendizaje y Servicio Solidario; Volunteer and Service Enquiry Southern Africa; The Center for Social Development; Innovations in Civic Participation.

Rivas, A. M. (2002). *Voluntariado, sociedad civil y militancia (Un análisis crítico del voluntariado y las organizaciones no gubernamentales)*. Salamanca: Acción Cultural Cristiana.

Ruiz, J. I. (2001). El voluntariado en el contexto europeo. *Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales*, 37-47.

Salamon, L., & al., e. (2001). *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo: proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins*. Bilbao: BBVA.

Salazar, C. E. (1996). Relaciones extradomésticas en los hogares populares de la periferia de la ciudad de México. ¿Estrategias de sobrevivencia? *Sociológica*, No. 32 , 115-135.

Sartori, G. (2005). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.

Serna, M. G. (2008). ¿Cómo se llega a ser voluntario? En J. Butcher, *México solidario. Participación ciudadana y voluntariado* (págs. 103-145). México: Limusa.

Serna, M. G., & Monsiváis, A. (2006). Investigar el "Tercer Sector". En J. Butcher, & M. G. Serna, *El tercer sector en México* (págs. 27-42). México: Centro Mexicano para la Filantropía/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Soler, P. (2008). *Factores psicosociales explicativos del voluntariado universitario*. Tesis doctoral. Alicante: Universidad de Alicante.

Tapia, M. N. (2007). Voluntariado, Sociedad Civil y Democracia. Una mirada latinoamericana. En H. Perold, & M. N. Tapia, *El Servicio Cívico y el Voluntariado en América Latina y el Caribe. Service Enquiry/Servicio Cívico y Voluntariado Volumen 2* (págs. 17-45). Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Aprendizaje y Servicio Solidario; Volunteer and Service Enquiry Southern Africa; The Center for Social Development; Innovations in Civic Participation.

Tarazona, D. (2004). Acercamiento a la experiencia subjetiva del voluntariado social en organizaciones juveniles. *Dispersión. Revista Electrónica del Instituto de Psicología y Desarrollo* , No. 3.

Thompson, A., & Toro, O. L. (1999). El voluntariado social en América Latina: tendencias, influencias, espacios y lecciones aprendidas. *Sociedad Civil* , 27-49.

Valle, V. (2008). Compromiso cívico y participación ciudadana en México. Una perspectiva nacional y regional. *América Latina hoy* , 141-164.

Verduzco, G. (2008). Las acciones solidarias en México (análisis de la Encuesta Nacional de Solidaridad y Acción Voluntaria). En J. Butcher, *México solidario. Participación ciudadana y voluntariado* (págs. 57-101). México: Limusa.

Woldenberg, J. (2002). Consolidación democrática y cultura política. En *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México* (págs. 13-24). México: Miguel Ángel Porrúa.

Yubero, S., & Larrañaga, E. (2002). Concepción del voluntariado desde la perspectiva motivacional: Conducta de ayuda vs. altruismo . *Pedagogía social: revista interuniversitaria* , 27-39.



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

**Solidaridad Individual en México**  
**Donación de tiempo, talento y recursos**  
**Individual Giving and Volunteering in Mexico**

*Jacqueline Butcher García-Colín*

*Santiago Sordo Ruz*

**Abstract**

This paper will speak to the research on giving and volunteering activities of individuals that constitute a section of a larger research project called Giving Mexico designed by the Centro de Investigación y Estudios sobre Sociedad Civil, A.C., CIESC, at the Tecnológico de Monterrey. This research project covers the individual aspects of giving and participation of resources such as time and talent as well as monetary and in-kind giving. Along with the gathering of quantitative and empirical data on giving, the customs and trends that individuals portray will be presented by qualitative information obtained from related studies from around the country. These quantitative and qualitative angles of individual giving include information such as: total amount and breakdown of giving by individuals, methods, frequencies, motivations and incentives, priorities for choice of recipient organization, influences of tax systems and willingness of bequest giving. In looking at the individual sources of generosity there is an opportunity to understand better how people in Mexico participate in contributions that will enhance the building and development of their society. The total project is also designed to analyze trends in philanthropy and giving in Mexico and to present the major research advancements in the field for 2012. The information produced will help establish and comprehend not only the setting for Mexican generosity, but the understanding of where individual participation and contributions are present and where this is missing, as well as how articulation with other societal groups works in matters of resource distribution to the community.

**Keywords:** Civil Society, Volunteering, Solidarity, Giving, Individual giving, Philanthropy, Cross-border philanthropy, Mexico.

## I. The *Generosidad en México*/Giving Mexico Project

Charitable giving persists across diverse global cultures, religions, and geography. Very little, however, is known about the practice of giving in Mexico and throughout most of Latin America. The proposed research project will be the first comprehensive resource on charitable giving in Mexico. *Generosidad en Mexico* has the potential to serve as an invaluable international resource for non-profit practitioners, researchers, and policymakers.

The overall goal of *Generosidad en Mexico*/Giving Mexico is to provide a comprehensive resource on Mexican philanthropy that will improve public understanding of charitable giving and the non-profit sector. The report will serve as a tool to educate policymakers, grantmakers, and others while also encouraging the development and transparency practices of Mexico's non-profit sector. The investigation includes all aspects of giving in the country beginning with revising the sources of generosity from individual, corporate, foundation and giving through bequests, as well establishing the uses of these contributions to: religion, education, foundations, human services, health, arts, culture and humanities, international affairs and the environment. *Generosidad en Mexico*/Giving Mexico can also provide important insights for practitioners, researchers, and policymakers who seek to understand how to strengthen and promote philanthropy.

More specifically, *Generosidad en Mexico*/Giving Mexico will:

- Investigate the sources of philanthropy (such as individuals, foundations and transnational organizations)
- Investigate the uses of philanthropy (such as religious purposes, education, and health care)
- Document the scale, scope and economic contribution of all individual, corporate and foundations donations to authorized donees.
- Identify and quantify the contribution made by Mexican donor institutions, especially those who are authorized donees but also to governments and communities.
- In its volunteering piece, it will provide information on the use of time for volunteering activities as well as provide an estimate of value of this time in GDP for the country.
- In its cross-border piece, it will document the scale, scope, and economic contributions of philanthropy between the U.S. and Mexico, with an emphasis on migrants' remittances to the

philanthropic sector, Investigate the sources and uses of migrants' remittances, assess the impact of migrants' philanthropic contributions on recipient communities in Mexico and identify key factors that influence Mexican migrants' philanthropic behavior and migrants' associations.

In all, this project aims to:

- A. Identify the economic, cultural, religious and political factors that influence philanthropic behavior in Mexico,
- B. Contribute a critical reflection about public policy –especially fiscal policy– and charitable contributions in the country, and
- C. Serve as a model for understanding charitable giving in nations throughout Latin America.

During the past decades, the role of philanthropy in addressing human challenges and strengthening civil society has grown considerably around in Mexico and around the world. Mexico has experienced significant changes in the role of civil society since the 1985 Mexico City earthquake and the end of a single party state in 2000 after more than 70 years (Winder 2004). In 2008, the *Centro Mexicano para la Filantropía* (CEMEFI) estimated that more than 28,750 non-profit organizations and 200 foundations are present in Mexico. These numbers are now different due to the new Satellite Account for Non-profit Institutions created by the Mexican statistical agency, INEGI. In a survey in 2008, this agency found 40,089 non-profit organizations legally constituted throughout the country. Of these, 7,727 were authorized donees recognized by the SAT, of which a little more than 5,000 participated in the transparency portal. In that same year the US had 1.2 million 501(c)(3) s, or about one such entity for every 246 inhabitants. In the case of Mexico, with a population of roughly 110 million that year, there was one legal charity for every 14,000 people.

Traditions of individual philanthropy are deeply rooted in Mexican society through religious giving and informal contributions. In recent years, more formal non-profit organizations have developed and are now significant actors in supporting a burgeoning civil society. As political, social, and economic conditions evolve in Mexico, financial support for civil society organizations is crucial to supporting human development and sustaining democracy.

Despite the growing importance of philanthropy, little is understood about key sources of philanthropic dollars in Mexico. Many studies focus on the valuation of remittances and public support for development, but national and cross-border estimates of philanthropic giving are more difficult to estimate. Similarly, limited data is available regarding the distribution of funding among civil society organizations in Mexico and specifically how much is received by subsectors such as education and health care. As Mexico and other states face resource constraints, it is vital to understand the extent to which individuals, corporations, and foundations are directly engaged in addressing urgent societal needs.

Several previous studies have shed light on specific areas of non-profit sector in Mexico, yet no comprehensive report has assessed the overall state of philanthropy in Mexico. CEMEFI began studying philanthropy more than 20 years ago and conducted one of the first national studies of individual giving in Mexico in 2005, the *Encuesta Nacional de Solidaridad y Acción Voluntaria* (ENSAV). ENSAV asked 1,500 individuals about their solidarity behaviors, including volunteering and giving (Butcher, 2010). CEMEFI has also studied foundation giving in Mexico and various types of foundation structures (CEMEFI, 2010). As part of the Comparative Non-profit Sector Project, CEMEFI estimated the scale of Mexico's non-profit sector using economic census data from the *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática* (INEGI). These findings suggested the non-profit sector in Mexico had operating expenditures of \$1.3 billion in 1995 or 0.5 percent of the country's gross domestic product, a quite modest amount.

In the 2005 and 2008, the *Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil* of the *Instituto Tecnológico Autónomo de México* (ITAM), conducted similar surveys of charitable giving, volunteering, social capital and religious activity. The *Encuesta Nacional de Filantropía y Sociedad Civil* (ENAFI) surveyed 1,490 individuals and contains dollar ranges for charitable donation amounts (Layton & Moreno, 2010).

Scholars studying Mexico's non-profit sector have identified several barriers to the sector's development. There are six major areas that inhibit an enabling environment for civil society in Mexico including: a lack of available resources, weak legal and fiscal frameworks, ineffective accountability systems, inadequate institutional capacity, and the cultural context for Mexican

philanthropy and civil society. Informal channels of giving both money and time are much more available and present to Mexicans. Greater efforts are needed to develop a closer assessment of individual giving in Mexico and to substantively improve organizational accountability and impact measurements.

Some initial research has also been conducted on cross-border philanthropy between the United States and Mexico, particularly through the founding of the US-Mexico Border Philanthropy Partnership in 2001. While the work of cross-border foundations has been strengthened, total estimates of philanthropic transfers are not regularly produced.

a. Mexican Tax Structure

The *Servicio de Autorización Tributaria* (SAT) is the entity that authorizes deductibility for non-profit and charitable institutions in Mexico. As part of a fiscal reform package passed in 2007, the Mexican Congress mandated that the SAT make publicly available the financial information of Mexico's authorized donees, which are tax-exempt, not-for-profit entities that are authorized to issue tax-deductible receipts for donations (these are recognized by the IRS as the equivalent of 501(c)(3) organizations in the U.S.). In response the SAT launched a portal on their institutional website where organizations are required to post their financial data as it relates to their sources and uses of funds, particularly donations made and received. The provision of additional information - such as mission and vision, staff and volunteers - is optional. Under the Mexican Fiscal Code the SAT is under a universal prohibition from divulging the tax returns of any entity, an individual, a business or a not-for-profit. Thus instead of simply divulging these tax returns, as the IRS does with the 990s of charitable organizations, the SAT requires authorized donees to post their data on a SAT-sponsored website.

Authorized donees identify their donors not by name but via six categories: individual, private corporation or public corporation (government), each of these categories is then distinguished as being either domestic or foreign. It is important to note three additional points.

SAT Typology of donors	
<i>Persona moral privada nacional</i>	Mexican businesses and foundations
<i>Persona moral privada extranjera</i>	Foreign businesses and foundations
<i>Persona física nacional</i>	Mexican individuals
<i>Persona física extranjera</i>	Foreign individuals
<i>Persona moral pública nacional</i>	Mexican public entity (government)
<i>Persona moral pública extranjera</i>	Foreign public entity (government)

An important subset of donors are authorized donees, which function similarly to grant-making foundations in the United States. The identification of donor institutions among the authorized donees, however, provides a special challenge. Among the eleven activities authorized by the SAT as eligible for tax-exemption, one does include grant-making (H.); nevertheless for other legal and programmatic considerations many donors are authorized under the single most popular category, A. Human Services.

#### SAT Authorized Activities – Typology of Organizations

- A. Human services, health, etc.
- B. Education
- C. Research
- D. Culture
- E. Scholarships
- F. Environmental
- G. Endangered species protection
- H. Grant-making foundations
- I. Public services
- J. Private libraries with public access

K. Private museums with public access

L. Authorized to receive tax-deductible donations from abroad

NOTE: must be combined with another substantive activity.

The fact that Mexico's legal and fiscal framework does not distinguish between grant-making and service delivery institutions reflects a lack of specialization in the field as well more common internationally but "common understanding" based on US tax law is that organizations are either one or the other (Toepler, 1999, 163). Many entities, even some corporate donors, operate their own programs and fall more neatly into the category of "operating foundations" (Toepler, 1999). Anheier and Toepler (1999b, 13-14) point out that operating foundations are much more common outside the US in countries such as France, Italy, Germany, and Turkey. In the case of Mexico with a relatively underdeveloped not-profit sector, it is not surprising that potential donors find it difficult to find eligible organizations working in their fields of interest and develop their own program initiatives.

Mexico's 4,758 authorized donees who participated in the Transparency Portal reported receiving a little over \$20 billion pesos in grants in 2007; that same year authorized donees made over \$9 billion pesos in grants. When the data on grant making for 2007 is examined at the level of individual institutions we find that these 150 institutions account for 91 percent of all grants made by authorized donees, and the top ten account for nearly 60 percent. In that year the Carlos Slim Foundation alone made 40% of all grants. In 2008 the contribution of the Slim Foundation declined precipitously but the concentration of donations made among a limited number of donees persisted.

The starting point for the categorization of recipient organizations is the categories applied by the SAT. The SAT authorizes tax-exempt status based on specific activities. The first category of Human Services (*Asistencia*) accounts for more than 7 out of 10 organizations. For the purpose of this project, these activities have been translated into the NTEE categories, used by the COP and most research institutions in the US.

The top 30 donors in 2007 were analyzed in terms of the entities to which they made grants. Most grants are made to not-for profits (82 percent), while government agencies received a significant amount of support as well (16 percent). Nearly three percent of support was delivered directly to individuals or communities, often for disaster relief.

b. Cross-border elements

Philanthropy is a vital component of economic and social life in developed and developing countries. Very little, however, is documented about its practice in Mexico and other countries in Latin America. One key question is how international migration and cross-border transfers influence philanthropy in Mexico. The proposed research project will share new comparative data on philanthropy in Mexico to understand how migrants' remittances contribute to philanthropy and development in Mexico. The role of philanthropy in addressing human challenges and strengthening civil society is receiving growing attention in Mexico and other parts of the developing world. However, the cross-border philanthropic contributions of migrants and migrant organizations are not well documented. With the addition of a migration component, *Generosidad en México* will define and assess, in a comparative way, the extent philanthropic transfers are made from the U.S. to Mexico through migrant remittances, hometown associations, foundations, and corporations.

According to recent estimates, there are about 31 million Mexican Americans in the U.S., making up 10.3 percent of the U.S. population (Passel, Urban Institute, Washington, D.C.). The Pew Hispanic Center reports that 39 percent of Mexican-Americans, or 12.4 million people, are immigrants (March 2010 U.S. Current Population Survey). Migrant remittances represent a large and growing share of global financial transactions, and are particularly important for the Latin American and Caribbean region, with about \$60 billion in migrant remittances sent in 2010 (World Bank, 2010). Existing evidence suggests that that 5.9 percent of Mexican households receive monetary remittances from the U.S. (ENIGH, 2008). Based on these results, remittance-receiving households reside in various parts of Mexico, with a sizable concentration in a few states in the central-west region of the country (Guanajuato, Jalisco, Michoacán and Zacatecas). Additionally, another prominent form of philanthropy from the U.S. to Mexico is through migrant associations. Mexican migrant associations have established strong linkages to transfer

monetary resources to their villages and towns not only for the benefit of their own families, but also for the public benefit of their communities.

Currently, there are very few resources that can provide information about cross-border flows from migrants and institutions to Mexico. This component of *Generosidad en México* will provide information about the extent to which Mexican migrants are directly addressing urgent societal needs in their communities of origin. The phases for the project will flow as follows.

#### Phase 1: Existing Data Analysis to Estimate Cross-Border Flows

In the first phase, researchers will conduct an environmental scan of existing literature and data sources that report philanthropic transfers to Mexico from U.S.-based:

- Foundations
- Corporations (corporate foundations)
- Mexican migrants
- Mexican hometown associations

Starting with existing data sources that are selected for their high quality, such as the New Immigrant Survey (NIS) and FoundationSearch, this approach will examine the extent of cross-border flows to regions in Mexico from these sources. Information will also be examined from the National Center for Charitable Statistics about the prevalence of Mexican migrant associations and other U.S.-based institutions. Information will also be included from local and state entities that have collaborated with hometown associations through the match program *Tres por Uno*.

#### Phase 2: New Data Collection on Migrant Remittances and Hometown Associations

While some existing data can be analyzed in Phase 1, new sources of information are needed to more accurately estimate cross-border flows, especially from migrants. Phase 2 will develop and implement a nationally representative survey of Mexican American households designed to shed light on migrant remittances and the extent to which they are targeted toward philanthropic purposes in their sending communities. Researchers will analyze the frequency and value of migrants' philanthropic contributions including monetary and time contributions. Additionally,

results will identify the channels through which migrants make these contributions, as well as the motives and constraints that migrants encounter in sending contributions to their communities of origin.

The second phase will also focus on migrant associations in the U.S. and their role in philanthropy in Mexico. Researchers will conduct case studies of migrant associations in order to identify how and why migrant organizations participate in philanthropic activities. A random sample of organizations will be identified using data from the Ministry for Social Development in Mexico City that participate in the *Tres por Uno* program. Interviews will be conducted with the leaders of these migrant organizations and migrants who have participated in them both in Mexico and the U.S.. Additional information can also be collected from Ministry of Social Development data, such as the uses of donations, the size and scope of contributions, and demographic data of donors.

### Phase 3: Field Experiment

A third option for creating innovative knowledge on remittances and philanthropy is to conduct field experiments using Mexican migrants in the United States. Field experiments have been introduced as a research tool in studying charitable contributions in economics and contributions to public goods. Using a controlled and rigorous design, experiments can illuminate the motivations for giving, the preferred channels for donating, and barriers that migrants face in contributing to philanthropic causes and community-based projects in Mexico. Policy makers and business leaders are increasingly interested in examining innovative approaches to leveraging remittances to finance community-based initiatives in health, education, and infrastructure provision through migrant hometown associations, philanthropic organizations, and other community based organizations.

To learn more about migrants' willingness to contribute to charity, remittance senders could be prompted to donate to a charitable organization serving Mexico, such as the Western Union Foundation. Experiments can then identify the impact of two factors influencing donations: 1) the amount of information provided and 2) the transaction fees associated with donating.

## 1. Information and Donating

We propose to manipulate the information that migrants receive, studying how different types of information influence the philanthropic contributions of migrants to a given non-profit organization(s) and community-based development project(s) in Mexico. Previous studies show that the decision to donate to charity may be influenced by the description, purpose, and accomplishments of an organization. This information can be an indicator of how an organization performs in meeting its mission. By varying the information presented about a charity, we can see whether the likelihood of contributing and the amount contributed increases when migrants have more information.

## 2. Transaction Fees and Donating

The size of fees charged for money transfers to institutions may also affect contributions to philanthropic causes in Mexico. Building on existing studies, fee reductions can be randomly assigned on migrants' transfers of money. The impact of fee reductions can then be assessed by tracking remittance frequency and amounts using administrative data. A follow-up survey of migrants can be designed to study the impact of fee reduction on the use of other remittance channels, total remittance flows, remittances to families, savings and other charitable contributions.

## II. Methodology for project

This project will involve four potential phases over two years, with the intent to produce *Generosidad en México/Giving Mexico in 2013*:

- I. Planning and Collaboration;
- II. New Data Collection (dependent on planning outcomes);
- III. Research and Writing; and
- IV. Publication and Distribution.

Phase I of the project will form Advisory Council responsible for evaluating available data sources, determining methodologies, and developing a strategic project plan moving forward. Advisory Council members will be leading experts and practitioners studying Mexican

philanthropy and cross-border flows. The Advisory Council will determine whether new data collection is necessary to supplement existing sources after exploring available data on charitable giving from the *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. If necessary, the Advisory Council will assist in Phase II: Developing a survey instrument and advising on methodology for fielding the survey.

Phase III will entail analysis of data sets and writing results into a comprehensive report, both in English and Spanish. New data collected from surveys and from existing sources will be harmonized to develop a comprehensive model of philanthropy in Mexico. A comprehensive report will describe the total estimated philanthropic giving in Mexico, breaking down the primary sources and uses of giving. Individual chapters will discuss recent findings and relevant literature about subsectors that receive donations and factors influencing donor households, foundations, and religious institutions. Phase IV, publication and dissemination of the report, will be discussed during the Phase I planning period.

### **III. Individual Giving in Mexico**

Findings of Mexican surveys and information on volunteer activities have been presented in previous papers at conferences and research projects of this same author (Butcher, 2008 and 2010). In this paper we will only present some of the highlights of these as background to provide continuity to our work. Some data has been gathered as a basis for studying individual participation and giving patterns for individuals. This is why in the *Generosidad en México/Giving Mexico* project, the individual aspect will cover not only the results of a new ENSAV (July, 2012) household survey on volunteering and solidarity activity, but also the aspects of bequests to others, cross-border giving and participation, volunteering and individual giving by finding out the number of individual donors in Mexico through the portal of the Mexican tax system previously described in this paper.

However, there is an evolving question that still remains unanswered and requires more research to look into and this new comprehensive study is the opportunity of understanding not only the formal and organized ways in which individuals participate, but also the many nuances in

informal aspects of individual volunteering and giving. Based on what we have found with the information we now have, research questions such as: What is the amount of time invested in informal volunteering and participation? How do these forms of solidarity function in Mexican society? Why do a large percentage of individuals in Mexico prefer to work alone in a major number of volunteer activities? Why is it difficult to become a member of a group and furthermore, for that group to become a more formal one? Is formal or informal volunteering the best way to give a service to others in your community and why? How can we change participatory and volunteer patterns in Mexico, what has to be done? What should change in the giving culture in Mexico, what shouldn't and why? There are some answers to these questions although more hypothesis of how the Third sector will need to look in the future is beginning to take shape as Mexicans realize more and more the power of association with others to reach common goals and to advance with the changes they consider to be best for their society.

### **Volunteering worldwide**

Governments around the world have developed an extensive list of recommendations to support volunteerism. These are contained in the United Nations General Assembly Resolution 56/38 adopted in 2001. Other resolutions from successive reports of the United Nations Secretary-General suggestions have followed. A decade later, the State of the World's Volunteerism Report (SWVR) from UNV was presented this year (2012) on December 5, the International Day of the Volunteer in the United Nations Assembly where voluntary participation was enhanced globally to celebrate the International Year of the Volunteer +10 and where major studies around the world were taken into account to demonstrate the many ways in which this activity is beneficial for societies around the globe. It is important to note that "this report does not intend to duplicate the existing body of scholarly work. Instead we present a vision of volunteerism and examine how it relates to some of the principal peace and development changes of our times" (UNV, 2011, xxi).

The report manages to clarify and present the many ways volunteerism is expressed around the world, the new ways in which it manifests itself through technologies in on-line volunteering and corporate volunteering, something that did not happen a decade ago, as well as the incorporation

of the idea of volunteering and its role in development. How the contribution of this activity strengthens capacities of the most vulnerable and contributes to the spiritual, economic and social well being of individuals. How it manages to build trust within communities promoting civic values and social cohesion that can mitigate violence among other things as well as contributing to conflict resolution. This activity in the context of natural disasters has always been one of the largest manifestations of volunteerism. The idea is to inform future policy makers to take into account this massive and largely untapped resource.

From traditional forms of volunteerism that explain the various ways in which volunteering is expressed informally to the formation of large and powerful civil society organizations where volunteers contribute, this report presents “a central thesis running through this report is that the values inherent in volunteerism endow it with far-reaching potential for human development. This notion of development includes factors such as solidarity, social inclusion, empowerment, life satisfaction and individual and societal well-being” (UNV, 2011, xxiii)

The report is worth mentioning in the context of individual giving in any part of the world because it enhances diverse studies on this subject and presents a solid bibliography. Its chapters flow from the conceptualization of this activity, to its universality, forms of measurement and its new forms and faces in the XXI Century. It also shows how volunteering contributes to sustainable livelihoods, acts as a force for social inclusion, contributes to social cohesion and conflict management and well as how volunteers participate in disaster relief and in all, contributes to the general well-being of individuals as well as playing a part in development, in its many manifestations.

Mexican academics and practitioners were invited to contribute expertise and advice on this report. Studies on volunteering and solidarity (Butcher 2003 & 2010) contributed to the body of research that was included. Specific volunteer activities from a Mexican university disaster network called UNIRED were presented as distinct examples of volunteers working in collaboration for relief and recovery.

The report sets a few important considerations for the future and enhances the importance of this activity as a key player in creating public policy in agendas where it had not been considered before such as peace and development. Volunteering can also contribute to the Millennium Development Goals to be reached in 2015 by all nations where governments and the people must work in conjunction to achieve them.

It is mentioned that in countries of the North, volunteerism is the subject of “extensive research, discussion and writing” (UNV, 2011, 92). Whereas in developing nations these activities have not always been studied, since in these countries, this activity is many times, part of a rich cultural tradition and “as expressions of solidarity throughout the world they need to be respected and revalidated and brought under the spotlight in the development debate” (UNV, 2011, 93). More research is needed to find out what happens in the Global South and how individuals contribute to the public good in their communities.

### **Recent findings on giving and volunteering in Mexico**

In individual giving in Mexico, as far as giving time in volunteer participation, we can find more advancement in information is within two recent Mexican studies have revealed new information on trends in participation and what individuals key aspects for building a stronger civil society in Mexico. This methodology has been applied since the year 2000 in more than 55 countries; thus, its results have international comparability.

At the same time, as a result of the work done here, a basic agenda for civil society was developed by the research team where two organizations, CEMEFI and *Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo* signed an agreement on this agenda which speaks of the need a better fiscal and legal framework that will facilitate CSO activities, a greater articulation amongst CSO to defend common causes, the optimizations of resources and create synergies; more private donations of time, money and talent as well as more government resources distributed to CSO.

A. The Civil Society CIVICUS Index, presented in its entirety on March, 2011 in Mexico City, measured four basic aspects: civic commitment, levels of structure and organization, utilization

of democratic values within institutions and social and political impact. The results presented were as follows:

- It is important to look for a better, more informed and structured civil society/government relationship to be able to set public policies towards better fiscal and legal matters of and for the sector.
- Sources of private and public funding are limited and deter the range of activities and infrastructure that CSO could achieve.

One of the main discoveries in the Mexican portion of the international comparative CIVICUS study is the high level of commitment of both volunteers and individuals that work in the CSO in Mexico, as well as the democratic values they express and follow, plus the importance for them of becoming more professional in their community work and participation as a whole (see Butcher, 2010, Working Papers ISTR Istanbul Conference for more information on this report).

B. The second major national study was developed by INEGI in producing a Satellite Account for Non-profit Institutions (*Cuenta Satélite sobre Instituciones sin Fines de Lucro*, CSISFLM) following the Manual of the System of National Accounts developed by the UN Statistics Office and the Johns Hopkins Center for Civil Society Studies in 2008. This publication follows all international requirements of comparability of the World Bank, FMI, OCDE and EUROSTAT.

The account refers to the year 2008 and it utilizes several sources of information such as the national census, its own National Survey on Non-profit Institutions (*Encuesta Nacional de Instituciones sin Fines de Lucro*, ENISFL) and several surveys on philanthropy and volunteering from the Non-profit sector such as the ENSAV and the ENAFI. The satellite account for non-profit institutions is a major step in government/CSO collaboration. This account integrates, for the first time, volunteering and civil society organizations into the official national statistics and economic mapping of the country as this sector is finally considered a matter of national interest. The data obtained from this account will produce information on a regular basis for government, CSO, universities and the public at large. The INEGI now has a Board of Directors and is as of 2009 an independent institution, with federal funds, and the commitment is to

establish this account and continue to look for information that will strengthen its content. Data from the new account will be available as of August 29, 2012.

In the initial considerations for this survey the universe considered was around 20,00 establishments. As the agency delved into information on the sector the final count became 40,089. It must be added that the information on these establishments as far as volunteer and individual participation is being refined for the 2012 version. The ENISFL includes 30 questions covering themes such as: fundraising, organizational structure, volunteerism, and employment in non-profits. This survey also asks about who the beneficiaries of the CSO are and how their networks work. The advantage of the ENISFL is that INEGI is a highly respected agency by the public at large and the response rate is high. It is in charge of all major surveys for all the Secretariats as well as the population census every ten years. It was created to provide basically the government, with whichever information it considers of importance to the nation. Thus, a government decision that the sector was worth investing resources to develop such an account shows its strategic worth and its size and growing influence in Mexican society. It also serves as a reliable source of data and statistics for the general public.

There has been a preparatory time to consider all concepts and definition of diverse types of CSO in Mexico and all of those that belong to the Third sector. Information on religious and political associations was not gathered. The flow of resources: in time, money and in kind will be classified for the first time in the country. The international classification (CIOSFL, *Clasificación Internacional de las Instituciones Sin Fines de Lucro* in Spanish and ICNPO, International Classification of Non Profit Organizations in English) for non-profit institutions has been applied so as to have comparability with likewise organizations in other parts of the world. These consider 12 themes which are: 1) culture; 2) education and research, 3) health, 4) social services, 5) environment, 6) development, 7) civil rights and legal counseling, 8) philanthropic activities, 9) international help, 10) confessional religious, 11) business association, 12) others.

The ENISFL questionnaire was designed for establishments to answer all aspects of giving and participating: this includes not only donations but all activities of volunteers and employees within organizations, as well as beneficiaries of CSO.

Its main structure includes several aspects:

I. ORGANIZATION

- Classification of kinds of activities: education, training, etc.
- Legal Status
- Beneficiaries of the activities of the organization: localization, services received, etc

II. HUMAN RESOURCES

- Composition of Board of directors
- Employees
- Volunteers

III. DONATIONS

- Number of donors
- Kinds of donations
- Fundraising activities

IV. NON-MARKET PRODUCTION, INCOME AND DONATIONS

- Goods and Services
- Total income
- Donations in kind

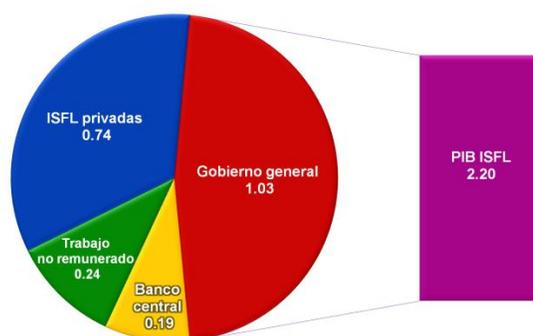
V. ASSETS AND FINANCE

- Tax exemption
- Assets and liabilities
- Social security information

One of the main contributions of the CSISFLM is the quantification of unpaid work where all volunteer work is included. The sector as a whole is valued in 2008 at 266, 899 million pesos, (approx. 266 billion USD) which represents 2.20% of the GNP, where just this amount represent the total GNP of countries like Panamá, El Salvador, Bolivia or Honduras.

**FIG. 1**

**GNP OF NON PROFIT INSTITUTIONS RELATED TO GNP 2008**



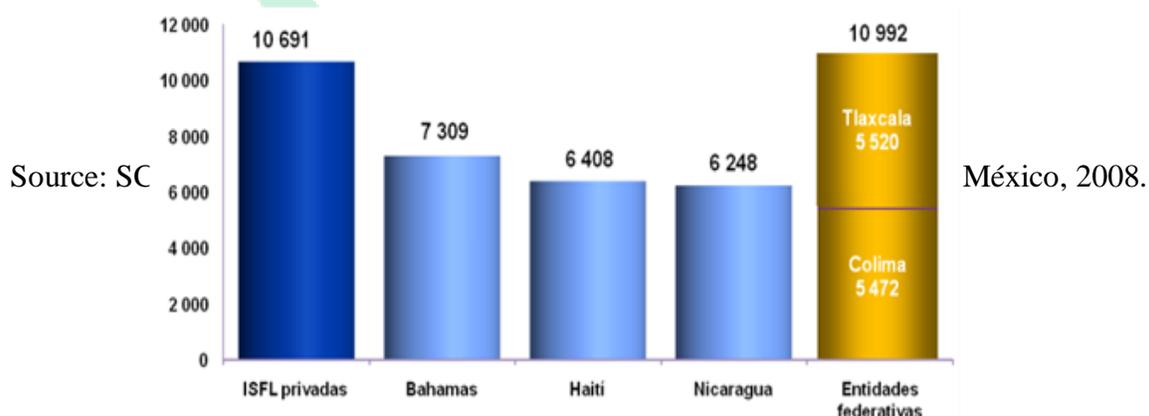
Source: SCNM. Cuenta Satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México, 2008

Non profit services in educational establishments concentrate the lion's share of the numbers in 45.1%, followed by activities that religious organizations, political ones, syndicates, civil associations, chambers of production with 14.4%, those that provide health services and social assistance with 11.3% and the rest 29.2% provide other kinds of services: financial, professional, cultural and sports.

**FIG. 2**

**GNP OF (PRIVATE) NON-PROFITS IN RELATION TO OTHER COUNTRIES**

**MILLIONS OF DOLLARS 2008**



Source: SC

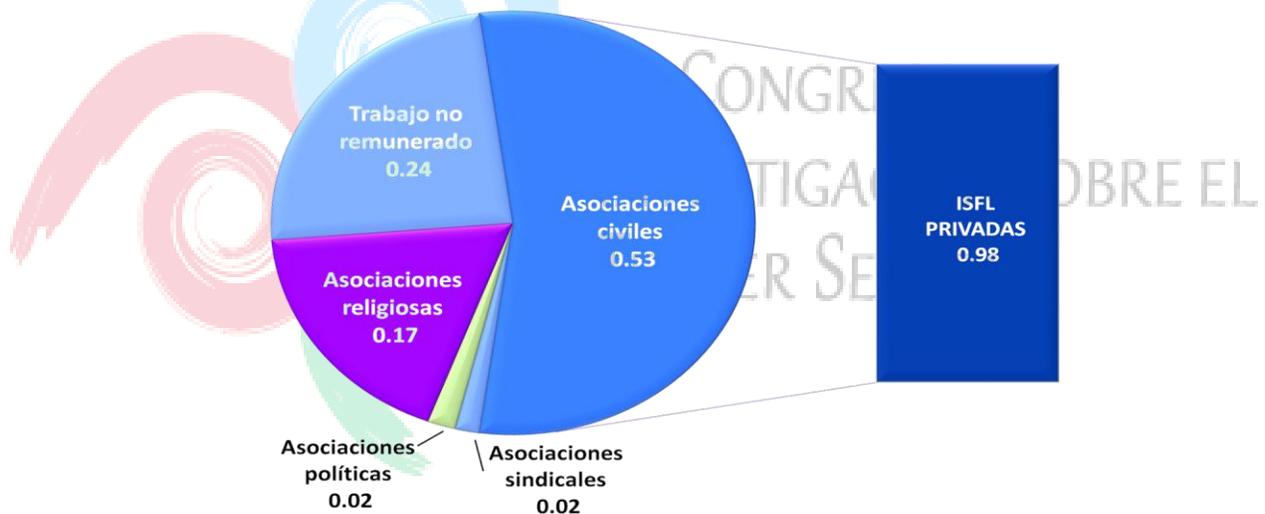
México, 2008.

The GNP of private non profit institutions, also called the Third sector/Non-profit sector/Organized civil society is equivalent to 118, 988 million pesos (118 billion USD) or 0.98% of the GNP of the country, which means that one of every 100 pesos produced as riches for the

country was generated by a civil society organization or private non-profit organization. This means in an international context an amount equivalent to economies of Nicaragua, Haití and Bahamas.

On the other hand 1.22% of the national GNP was generated by public organizations in the government institutions that are separate and autonomous from government such as: the National Bank (*Banco de México*), the Electoral Federal Institute (Instituto Federal Electoral), the National University (*Universidad Nacional Autónoma de México*) and the National System for Family Development (*Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*), among others.

**FIG. 3**  
**GNP OF NON PROFIT INSTITUTIONS / PART OF THE WHOLE ACCOUNT FOR 2008.**



Source: SCNM. Cuenta Satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México, 2008.

An important note is that in 2008, the number of non-profit establishments that INEGI registered was 40,089, all dedicated to diverse and different activities.

## **Individual Participation and volunteering in Mexico/ Satellite Account**

The Satellite account also gives us data on individual activity such as the number of hours of volunteer work in formal organizations, which means those that have an official register exist in Mexico under the names of civil associations with these names: *Asociación Civil* (A.C.); *Instituciones o Asociaciones de Asistencia Privada* (I.A.P., I.B.P., A.B.P.) and *Sociedad Civil* (S.C.), of all of these the predominant figure is the A.C. and the least used, A.B.P., (Butcher, 2008 , 34)

### **Unpaid work**

IN 2008, the Satellite Account gives the data that shows that in private non profit institutions activities are there are 561 328 individuals that do not receive pay, of which 93% are volunteers, 4.1% to students and 2.9% are family members that do not receive any money for their services. Gender wise, 61% of the total of these individuals in non-profit institutions are men and 39% women. Most of the activity of the volunteers of the non-profit sector is concentrated in the areas of social services and assistance and health issues with 43.9%; associations and organizations 27.3%; sports and cultural activities 5.9%; education we find 4.9%, and the 18% that is left is distributed in other activities.

Most on the non-remunerated workers corresponds to non-profit institutions (NPI) that serve households, with 85%, non-financial societies 11.5%, households such as neighborhood associations with 2.4% and finally 0.3%, the group of financial societies.

The total number of non remunerated workers on NPI is similar to the population of the state of Baja California Sur, slightly smaller than the cities of Tuxtla and Chiapas on the Chihuahua delegation in Mexico City and it is 7% larger than Cuautitlán Izcalli city in the State of Mexico. This is to give us an idea of the size and amount of people we are talking about.

It has been calculated at the value of work reposition, considering what people do, the labor they contribute, the 561,328 people that do volunteer work in private NPI are equivalent to 323,791 full time jobs, and usually they work less hours the standard number of hours of paid employees. In these volunteer jobs, women represent 39.2% and 60.8% goes to men. This volunteer work in

private NPI represents 28 thousand 620 million pesos, equivalent to approximately 23 billion USD, which related to the GDP, it amounts to 0.24%; 62% corresponds to men and 38% to women.

If we look at economic activity, volunteer work is concentrated the most in organizations that give social assistance and services and in health organizations with 49%; 23% corresponds to organizations and associations; the sector that has organizations that dedicate their time to cultural and sports activities has a 5.4%, the one that give educations services have 5.1%. The rest correspond to professional activities and temporary shelters, etc. In the international context the value of what the volunteers should receive would be equivalent and more 11.5%, 33.7% y 89.3% respectively to the GNP of nations such as Surinam, Guyana o Belize.

**FIG. 4**  
**VALUE OF UNPAID WORK IN PRIVATE NPI**  
**PORCENTUAL PARTICIPATION 2008**



Source: SCNM. Cuenta Satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México, 2008.

### Main Data Sources on Giving and Volunteering in Mexico

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

- Funded by: Banamex, la Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C., (FECHAC), Kellogg Foundation, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), and others

- Years of collected data: 2005
- Sample size: 1,500 individuals

- Survey focus:

- i. Volunteering and solidarity behaviors.

- ii. Giving questions ask about formal and informal giving, the average amount given monthly, and how given.

## 2. **ENAFI** - Encuesta Nacional de Filantropía y Sociedad Civil

- Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

- Years of collected data: 2005, 2008

- Sample size: 1,490 individuals

- Survey focus:

- i. Volunteering by type of organization, incidence, reason for starting (or not volunteering), and motivations.

- ii. Social capital questions on helping behavior, confidence in neighborhood, people you meet in the street, Red Cross, UNICEF, Teleton, etc.

- iii. Giving questions with a ranges (\$0, 1-50, 51-500), motivation, why give to (or not), do you know contributions are tax deductible, did you ask for a deduction from Secretaría de Hacienda. Also questions on religious activity and donations

## 3. **ENISFL** – Encuesta a Instituciones de Sin Fines de Lucro, INEGI

- Years of collected data: 2009 (about 2008)

- Sample size: 40,086 establishments

- Survey focus:

- i. Type of services provided (check all), location of services, number of beneficiaries,

- ii. Volunteer and staff size (by gender),

- iii. Amount of donations received (from individuals, companies, civil society groups,

government) and in-kind gifts

iv. Sources of revenue

4. SAT - Servicio de Administración Tributaria

- Mexican government data from organizations
- Years of collected data: 2007 currently, ongoing collection.
- Sample size: 4,500 organizations
- i. Out of 7,000 tax-exempt organizations and 28,000 organizations legally incorporated
- Data focus:
  - i. Organization's accounting, revenue, donations, and subsector/category

There are several sources of information presented here to find out amounts of money and time individuals give: Household surveys, (ENSAV and ENAFI), the TAX information provided by government (SAT) and the ENISFL, which belongs to the satellite account. The National Employment Survey (ENOE), also by INEGI, the national survey on work, which will be mentioned further on in relation with the Manual of the Measurement of Volunteer Work and the National Household Income and Expenses Survey (ENIGH).

There are still discrepancies in the amount of volunteers and on the number of hours individuals give to others as voluntary service to their communities in Mexico. The INEGI Survey is complete in its questionnaire and in its thoroughness; however, the survey is done in establishments. In Mexico, many NPI have a fiscal addresses and not a physical one, so, for example, in the register that the SEDESOL (Secretariat for Development) though INDESOL (*Instituto Nacional de Desarrollo Social*) has of approximately 17,000 organizations, only 20% of them coincide with the satellite account. This means they are not established in a fixed location although they exist as an association. This governmental entity has a registry of all organizations that can receive money from the government into a national registry of CSO called CLUNI (*Clave Única de Inscripción*) that must register in INEDSOL covering three main aspects of the Federal Law of Help for Civil Society Organizations: a) Legal constitution, b) not have any for profit activity or religious, electoral or political lobbying, and c) To have one or more activities

that are registered as permissible in the 5<sup>th</sup> article of the Federal Law for civil society organizations.

It is a feat to finally know that at least over forty thousand legal and established organizations exist, have a place to work and can be studied. The numbers before had been approximations that were always available in the economic census. INEGI tells us also that they did not consider religious or political associations for the CSIFLM (2008). This is because legally, they are other entities. In the TAX information they will not appear and the religious ones do not pay taxes. There is also a vast universe of activity that has not been yet considered. Individually, there are no tax deductions for time or services rendered, so the INEGI data lets us record the volunteers that give services in NPIU both private and public, but mostly private, all of them formal organizations.

Crossing this information with both the ENCUP (a political practices survey) and the ENSAV surveys, we find corroboration of information that allows us to affirm certain customs Mexicans have around these issues. We also find that the lion share of activities go to the Catholic Church and related organizations. The sequence is as follows: first to the Church, then to schools and then to the community. For those that are not religious, the order is: community needs first and then to schools. We find that Mexicans do not generally belong to groups and prefer to work alone in these activities, and that informality is higher than formality as far as volunteering is concerned. The ENSAV survey also gave information on amounts and types of volunteers classifying them as “intense” (8% of the contestants that work 8 hours a day every day), “typical” (32% of volunteers that work from 2-3 times a week to once every two weeks, in 3 hours at a time) and “infrequent” (once a month to several times a year) and this is the largest group; 59%.

**FIG. 5**

**Volunteer activity and Typology**

<b>Intense</b>	<b>Typical</b>	<b>Infrequent</b>	<b>Non-Volunteers</b>
8% Of Sample	32% Of Sample	60% Of Sample	Lack Of Time & Interest

More Women (69%) Age Range 30-49	Religious Motivation And Work For Church 59% Women	Same Proportion Of Men And Women 59% Give Physical Work	Half Men And Women
Give "Personal Attention"	Donates The Most Money - Clothes - Food	Less Training And Teaching	Does Not Give Money
Time Given: 186 8 Hr Days A Year	Time Given: 33.8 Days A Year Have Made Friends Though Voluntering	Time Given: 1.7 Days A Year	Scholarity Is Slightly Higher
Less Monetary Help From The Government	Received The Most Help From Church & Government.	Donates Clothing And Food Directly	The Youngest Of The Population Studied
Socio-Economic Stature Iin Median Wages	Socio-Economic Stature In Median Wages	The Least Church-Going	Socioeconomic Stature Is Also Higher

Several comments of this typology are pertinent for our study of individual volunteers. As the numbers are unraveled, several observations become important for the understanding of solidarity activity and volunteer participation.” *It is important to consider that... unlike other form of social activity, the differences in solidarity behavior in particular do not go hand in hand with the demographic or socioeconomic characteristics that are distinct from those of the Mexican population as a whole. By this, we mean that the presence of people of different ages is more or less the same in each group, as is the presence of people from different socioeconomic segments, without there being any particular distinction for each group.*” (Verduzco in Butcher, 2010, 56). A description of the different types of volunteers can give us a better idea of how this activity is practiced in Mexico.

*Intense volunteers* are those who seem to not only contribute their share of one type of volunteer activity, but these individuals are prone to perform several volunteer activities. They may be collaborating in one community project as well as helping a sick neighbor or providing their services in some other church or school project. Interestingly enough, 43% of them carry out their

acts of solidarity on their own, without belonging to either a formal or an informal group and almost half of them carry out their activity with neighbors and sick people providing “ personal attention and care”.

For the 30% that perform their activities through groups, we find that many of them began their activities on their own initiative. These are not the ones that help in churches, both in terms of activities or with in kind donations and are the ones that have received the least amount of help from the church and from the government. In this group, church attendance is high, 69% and the vast majority are Catholic, 89%. More so than in the other groups, which mean they are religious, but act independently from church groups and have the least percentage of acting out of religious belief.

In terms on income these are situated closer to the less prosperous strata in terms of income and educational level. This group includes, in relative terms, more housewives (38%) and fewer people who work full time (23%). One in five work for the government.

*Typical volunteers* represent a third of those who were engaged in volunteer activities at the time of the interview (31.5%). The volunteers coincide with the image of volunteers who take on these activities with certain regularity.

They are the ones that work most with the church (50%) with solidarity activities for community and school far behind in the numbers (15%). Almost half of them carry out their work voluntarily in an organizations. A little less than half perform their activities through the church and 38% are involved in physical labor, such as cleaning and arranging materials. Of the three groups, they are the ones with the high number of teaching activities (20%), many in catechism in preparation for first communions.

Unlike intense volunteers, here the proportion of women is lower, even when it comes to 59%. Almost half (49%) belong to and organized group and a little more than half (59%) have been invited to participate in this kind of work through a member of a group or a family member. Almost all of them mention (89%) say they have made friends though their volunteer work. And

they are the ones that donate more than the other two groups (23%). They are, among the three types of volunteers the ones most prone to participate in collective and group activities and are also the ones that have received the most help from institutions such as church and government, since more than half (59%) say they have received this support. Adding it all up, 70% of them have received some kind of help from institutions and from other organizations.

The age distribution is the same as in the other groups, but this one is stronger in religious practices. Their socioeconomic strata could be considered middle class, not economically disadvantaged and more in the terms of self-employment.

The members of this group in relative terms are the ones that have the least philanthropic motivation to help others, and they tend to refer more to the issues of “recognition” and “making friends”. However, they are the ones that express religious beliefs as a reason for participating.

*Infrequent volunteers.* The individuals in this group perform acts of solidarity less frequently, maybe only a few times a year or once a month. This is where the majority of this kind of activity resides. They contribute only 1.5 days a year. This is the group with the highest participation with neighbors and in the community in relative terms.

More than half (59%) contribute physical or manual labor in their voluntary work and this is higher than the other two groups. They are the ones that provide fewer teaching and counseling activities. A little more than half have performed only one type of volunteer activity (51%).

They carry out their activity in equal proportions in groups or alone and are the least often members of these groups. They are the group that most directly donates clothes and money and in relative terms, are the ones who have received most from the government. As far as religious practices, they are just as Catholic as the other groups but have a lower rate of religious practice.

The group has exactly 50% men and women in its ranks and is one with the fewest housewives and well as the largest proportion of people that work full time. It is also the group with the most self-employed people. One must wonder if these are the reason they participate less than the rest.

Comparing this survey to the National Use of Time Survey (ENUT) we find that in our ENSAV survey, 29% say they work with neighbors in the community and 15% with the sick and infirm. This accounts to approximately 4.3 million Mexicans. The ENUT states 6.01 million individuals who give their time to others and they help other households. The age comparison is different in both surveys, but there is a possibility we are talking about the same populations.

Within non-volunteers we find the youngest group of individuals who say they do not participate in solidarity activities. And have somewhat higher educational level. There are an equal amount of men and women and fewer housewives among the women and fewer people that work full time.

They do not customarily donate money and they give the same amount of clothes and food that the other groups we have presented. Belonging to a religion is the least high, and those who had one, participate with less regularity.

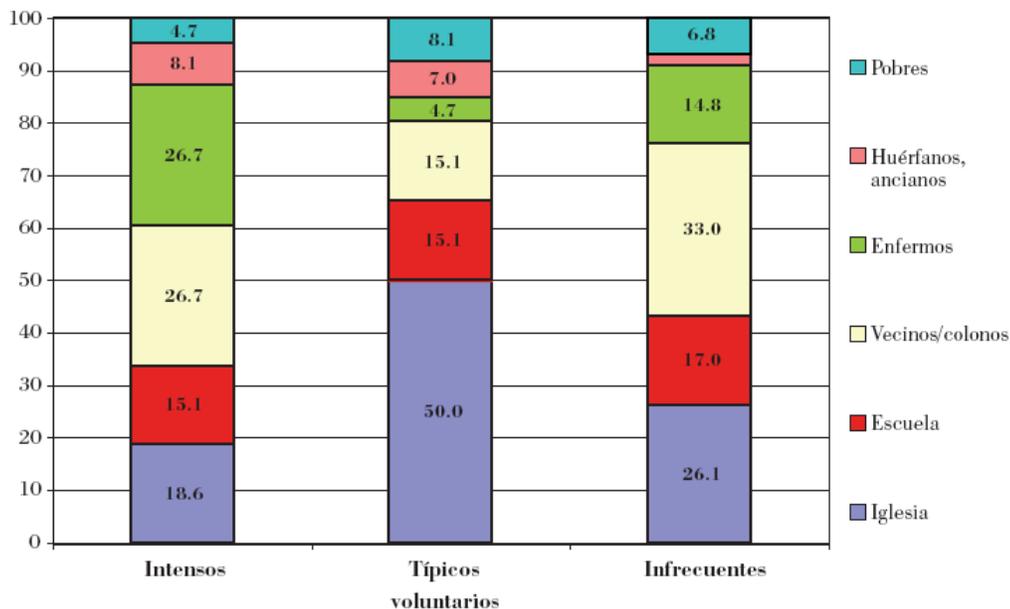
They are the least participative in groups. They are the least willing to participate in collective action, belong to a group or attend meetings. If we compare that 30% of volunteers belong to a group, here only 10% do. More than half (57%) responded to the question of 'What is the main reason you have not contributed with any kind of help?', claiming a lack of time, but more than a third (37%) responded with a lack of motivation to participate, not wanting to commit to these activities.

In revising this typology we can see patterns that evolve around participation. We see that there is a great willingness to participate as 66% of the population expressed they had done something for others; here we are talking about 41.4 million people at the time for the survey. And 20 million people undertake two activities or more. Important conclusions' in analyzing the data comes as to say that Mexicans participates in acts of solidarity more or less equally among the entire population, independently of their socioeconomic status and their educational level, they participate with the same intensity and this is of great importance, since it beaks many myths, one of the that these kinds of activities were performed with medium and upper socioeconomic strata.

The order of participation is Church, school and community, also across the board throughout the nation. Religiosity is high in the country, even when looking at the different types of volunteers and participants and this encourages people to participate. Both formal and informal spaces are used for participation, although we know that informality is larger. Outside of the church, in proportion we do not find that many civic organizations and this speaks of a lack of this kind of participation in the construction of civil society as a whole. There is still a great challenge in this realm.

**FIG. 6**

**Gráfico 11. Tipos de dedicación al trabajo solidario según espacio de participación\***



\* Sólo se consideran las principales.

Fuente: ENSAV 2006, Cemefi.

### Comparisons of Surveys for data on Individual Volunteering

#### ENSAV and ENAFI for Church and Political volunteer activities.

The UN Economic Commission for Europe (CEPE) was interested in finding out what was the volunteer force in the institutions that INEGI had not considered in the account: churches and political parties. Thus it delved into the information of other sources such as the two household surveys described here basically the ENSAV and the ENAFI. Using various methodologies they

came to the conclusion that the numbers of volunteers were many more, almost triple of what had been calculated before. Here, the definition stays basically the same as all voluntary action within organizations. So in this case, as well: “volunteering (in political and religious activities) can be defined as the contribution of time that individuals give out of free choice through an institution or non-profit organization for which they receive no pay to develop activities for people beyond their own families. This means a volunteer is a person that works willingly for no pay for NPI”.

To obtain this calculation, three scenarios were developed with this available information of studies related to the Third Sector in Mexico. Method A isolated the proportions of structured and organized volunteer work of those classified as “intense” in the ENSAV survey and two of the three segments of those so called “frequent” volunteers in churches and political parties. Method B is a variant of the first method and the third method (C) considers the derivations of the recent components of organized and structured volunteer work in churches and political parties, based on the total of the historical amount of organized population.

**FIG. 7**

**Calculations of Volunteer Work in political and religious activities y alternative methods (2008)**

Type of organization	Method A		Method B		Method C	
	% Volunteers		% Volunteers		% Volunteers	
TOTAL	100%	1,238,12	100%	1,205,966	100%	1,220,277
Churches	44.6%	551,467	43.6	525,260	44.0	536,922
Political Parties	10.1%	125,334	9.9	119,377	10.0	122,027
CSO (CSISFL)	45.3%	561,328	46.5	561,328	46.0	561,328

Sources: INEGI, CEMEFI, ITAM CONAPO

What can be learned from these surveys is what has to be done to enhance participation, and to break inertia, bring up levels of trust in government and in others and to teach in schools and in communities the value of working together voluntarily for a common cause. Both civil society and government need to understand where the potential opportunities are for having people interact and create the social capital that is needed for the country to progress into a better and more equal society.

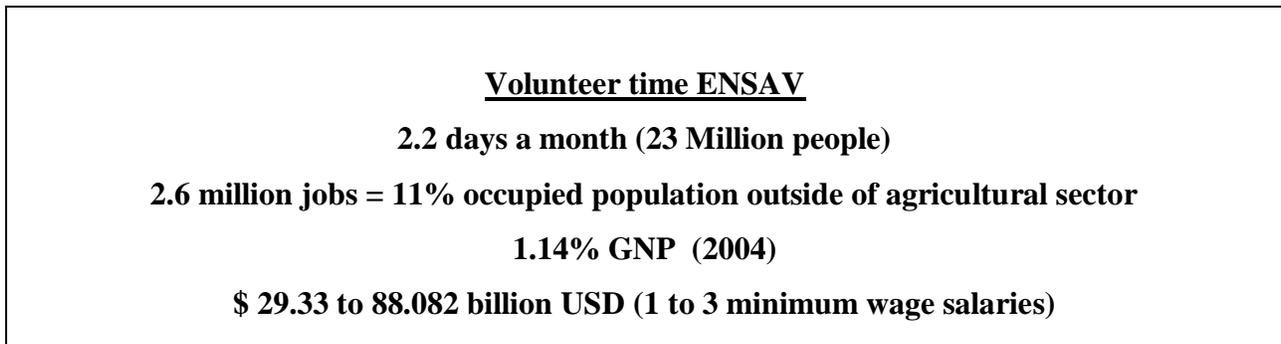
### **Observed results from comparisons between ENISFL and ENSAV**

If we compare the results of both studies we can see the need for more research in this area. The results in numbers of volunteers are different and distant: The ENSIFL by INEGI produces a total of volunteer hours, which represent 0.24% of GNP in 2008. The way the experts at INEGI calculated this number was following the Manual for Non-profit Institutions in the System of National Accounts and may be interpreted in opportunity cost, which means, the price of the time of the volunteers vs. the cost of what this activity would cost in reality. Ex. What a doctor charges in a day's work.

The numbers for ENSAV reach 1.4% of the GNP. This amount was reached by calculating the total amount of solidarity participation and the average number of days per solidarity actor was 27 per year which is equivalent to 2.2 days a month and if we extend the amount to the 40% of the Mexican population over 18, we would have about 23 million people, each providing an average of 2.2 days of work per month or 27 days per year. Calculating this on a base of the minimum wage at the time we are talking about between 20.33 billion and 88.082 billion pesos, depending on whether 1 working day of free labor is assigned a value of one or three daily minimum wages in 2008 (Butcher, 2010, 148)

Alltogether, these working days would amount to 2.6 million jobs, equivalent to 11.3% of the employed population outside the agricultural sector for the Mexican population over 18 years of age during a year. Calculating this based on the minimum wage between 20.33 and 88.082 billion which would represent 1.14% of the GNP in 2004.

**FIG. 8**



Here the hour was calculated in minimum wage salaries differently than in the ENISFL, which calculated reposition time. Three minimum wages seem correct since there will be an average of simple labors such as cleaning or sweeping vs. more specialized activities such as medical services. We would have to take a closer look to revise those numbers to be able to decide.

Even looking at the data of both surveys, including the difference of the reference year of GNP, 2004 to 2008 the distance in numbers is immense: 0.22 to 1.14 % for the higher calculation, the lower one, one minimum wage seems more reasonable: .38% of the GNP for 2004. In the 2012 report of the Satellite Account we will see the numbers of volunteers change as the INEGI started looking into organized work inside religious and political associations, where the number of volunteers will be triple the amount there seems to be is a long road to explore in the informal realm of volunteer activity in Mexico.

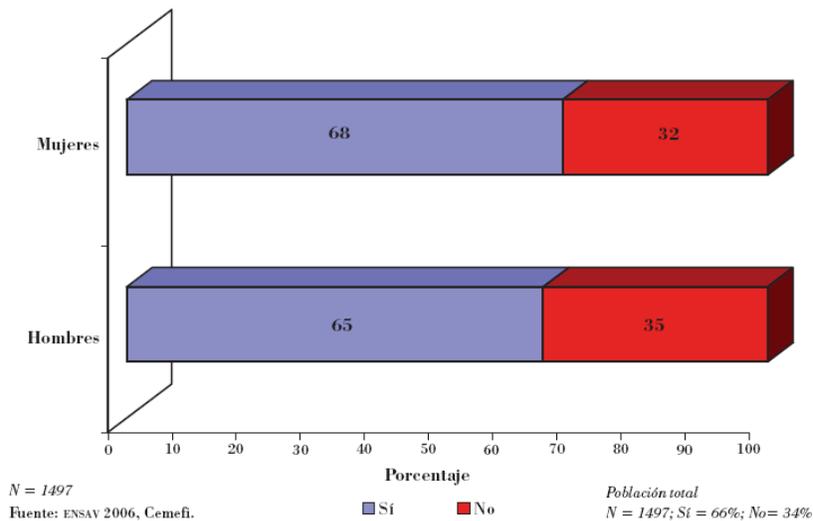
Another difference is reflected in gender participation. The ENSAV survey, in general proclaims that there is a very slight majority of women in solidarity activities. We can see this in Fig. 7. The difference is irrelevant so we could say that basically both women and men give the same amount of their time in acts of solidarity.

The ENISFL survey talks about a majority of men in unpaid work and in volunteer participation; women 38.2% and men 61.8%. In revising these numbers with INEGI, the reason these numbers are this way reflects on the methodology of using surveys by establishments, instead of household surveys and here there are more men in syndicates. and in self-help groups. Even in the worldwide SWVR presented by the UN, the numbers and percentages seem distributed evenly between men and women. In other data of the ENSAV, where we are talking about formal

associations, there is a majority of women in CSO in Mexico. Here the discrepancies are still to be revised for the new edition of the Satellite account and the new ENSAV although its numbers are consistent with the UN SWVR.

FIG. 10

Gráfico 1. Realización de trabajo solidario



Also for 2012, the new ENSAV will be available and it will be possible to see the changes from 2005 to 2012 in Mexican volunteer time and participation. What needs the most amount of revision seems to be the informal participation of the population, which would probably make up for that difference. The ENSAV tries to cover all forms of solidarity activity and individual volunteer participation. It should show all data both on formal and informal volunteer work. This is done by a very open prompting question that begins the survey questions. Even though both surveys are methodologically different, results should come close. We must realize is that the ENISFL was made to establishments, organizations that have physical address and that report formal volunteers and membership in organizations.

**Results of ENAFI Survey on voluntary action.**

The ENAFI questionnaire in a survey by ITAM, which was designed to find out about philanthropic activity: donations of time, and money. This survey appeared first in 2005 and was re-applied again in 2008 with the same questionnaire and a few added questions on themes that had not been included the first time. The ENAFI survey shows several interesting aspects of giving and volunteering. When asking individuals on their volunteering patterns, first, they were

asked if they performed formal volunteer work in any given type of organizations, showing a list of “possible” organizations and groups to work in. This question assumed that the volunteer activity was considered as understood among the citizenry, and based its results on this assumption. Some of the interesting questions that this survey makes to volunteers are:

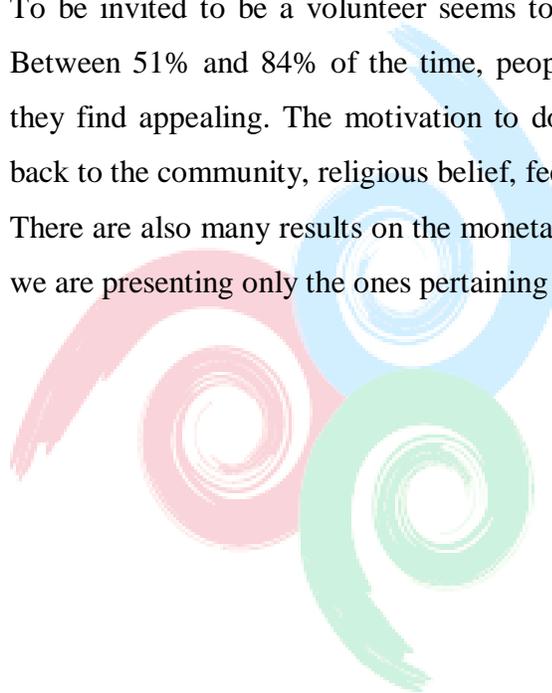
- During the last 12 months did you do any volunteer work, without pay, for any group or organization? (22% answered yes and 76% answered no)
- Look carefully at this list of organizations where several types are included. Tell me in which of these you were a volunteer in the last 12 months. (There was a large proportion of volunteerism in schools, 19% in the average of 2005-2008)
- There are many reasons for doing volunteer work, which are yours? (the main answers were: a) to give back something to the community, b) for their religious beliefs c) to help my children in school and d) because it is an opportunity to feel useful)
- Have you been personally invited to do volunteer work in the past 12 months? (23% yes, 76% no)

We can do the numbers if we consider the scope of the survey in the entire adult population of the country. The rest of the questions from this survey go on into asking about donations from individuals and these will be summarized when we talk about philanthropy farther along in this paper to get an idea of how much individuals give vs. how much the total donations of the country represent including corporate ones. This survey gives us an idea of organized and formal philanthropy and volunteering. When 26% of individuals answer that they have been volunteers, this also means they belong in some way to a group not necessarily a formal CSO, but a group that gets organized to support certain volunteer activities.

Most of the information from this household survey has to do with what are called “formal” organizations, not always a legal entity, but regularity enough to be considered formal and established. In the survey there is no question on its legal status. It was presented in 2005 and in 2008. The compared data gives us an idea of volunteer participation. There was some discrepancy when people answered this survey precisely because the word volunteer is not commonly understood and many times people are doing volunteer work, because it fits the definition, but they do not consider it so.

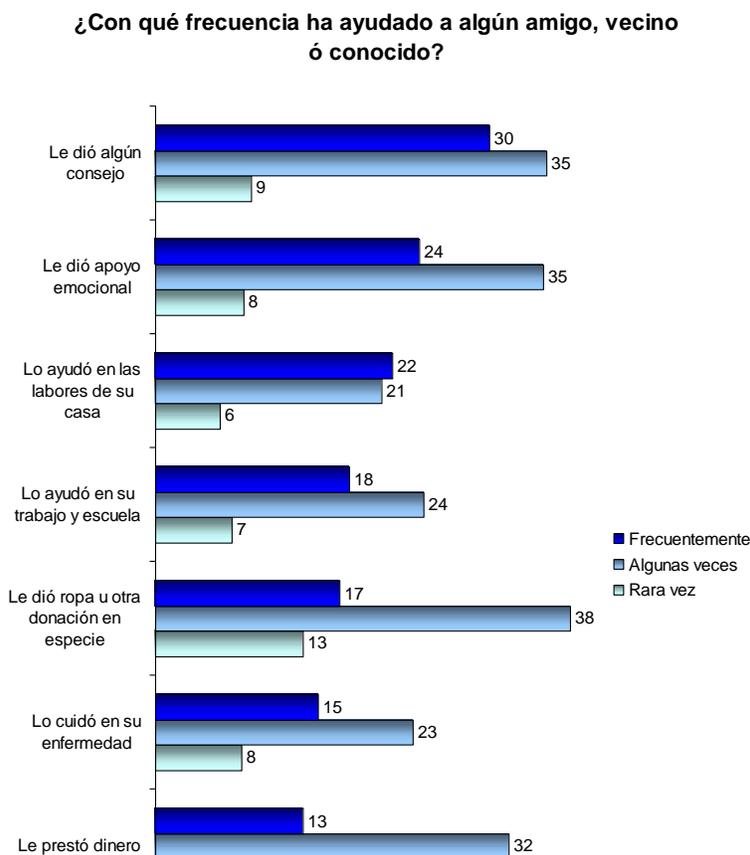
The questionnaire is based on similar surveys from other countries. The surveys were compared in time and the difference we get in volunteer work from 21% to 41%, which probably means that the term “volunteer” and “volunteer work” does not seem to mean the same for all those answering the questionnaire. The authors of a comparative study (Layton & Moreno, 2010), say that around 10% of Mexicans are volunteers in the sense of doing something for others for free in organizations. The term they use is “frequent volunteer” which could mean being active every day or several times a week. It was said that there are more volunteers in rural zones than in the cities.

To be invited to be a volunteer seems to be an important factor when volunteer work occurs. Between 51% and 84% of the time, people respond favorably to this invitation and join cause they find appealing. The motivation to do this work vary and they are: an opportunity to give back to the community, religious belief, feeling useful, help children in school, in that order.. There are also many results on the monetary aspects of giving by individuals in this survey. Here we are presenting only the ones pertaining to volunteering.



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

**FIG. 10**



### **Results of ENSAV survey on voluntary action**

The ENSAV (ENSAV, 2005) questionnaire applied by a research group in Cemefi, in a national was part of a larger project entitled “*Participación ciudadana solidaria y servicio voluntario en México,*” (Solidarity in Citizen Participation and Volunteer Service in Mexico) it included the aspect of donations, but it went deeper into the habits of the individuals and their attitudes and activities around volunteering formally and informal solidarity practices. This survey was part of this national study where a qualitative methodology was also applied and as a result of 66 in depth interviews, 15 case studies emerged from the information of individuals that worked and volunteered within Mexican CSO.

**FIG. 11**



### Principales Hallazgos

Dos terceras partes de los ciudadanos(as) mexicanos han hecho algo por alguien sin recibir alguna remuneración económica.



Fuente ENSAV, Cemefi, 2005



The study gave way to the creation of the book *Mexican Solidarity: Citizen Participation and Volunteering* that now has Spanish (Butcher, 2008) and English versions (Butcher, 2010). The results of this survey have been presented before in other research papers and analysis. However, it is time to renew this survey and the questions are being re visited , re vamped, and mostly, distributed differently to be able to be sure the questions have been correctly understood for the 2012 edition. Cemefi and CIESC are the two institutions that will be in charge of revising and editing the new survey. There is ample ongoing work for this instrument and it is pertinent here to comment on some of the changes that will be made. In all, the main questions will remain basically the same as to retain comparability. This was the first survey of its kind in Mexico on solidarity attitudes and on volunteer participation and it has been, as we have observed, the basis for other studies in the country.

Some interesting questions and their results are presented here:

- (Have you ever done anything (helped) for others without being paid for it? (34% no, 66% yes)

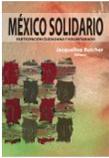
- Which do you remember? (28% religious; 23% school; 22% community, neighbors and fellow workers; 14% to the sick; 8% the poor; 7% orphans, elderly and indigenous; 5% civil causes; 4% sports and recreation; 4% youth and children; 3% political parties and groups; 3% government and other activities)
- And how did you give this voluntary service (work)? (29% in organized groups or CSO; 21% alone; 13% with neighbors, friends and co-workers; 3% informal)
- How did you start, did someone invite you? (21% individual; 20% a member of a group; 16% member of family or friend; 5% school; 2% a member of another group; 1% because of community needs; 1% and add on TV, newspaper or radio; 1% just to help someone)
- Are you still engaged on this activity? Why did you leave it? (45% still engaged in the activity; 6% have stopped because of time commitments elsewhere)
- Have you met people and made new friends through volunteer activity? (53% yes, 10% no; 34% answer)
- There are many reasons for helping, which are yours? (21% Help those in need; 11% the desire to help others; 8% giving back to the community; 6% religious beliefs; 5% a way to feel useful; 5% to help my children in school; 3% to do something useful; 2% to meet people and make friends; 2% for personal development)
- In your family, does anyone else give a voluntary service? (55% no; 14% husband, yes; 14% brothers and sisters, yes; 12% children, yes; 12% parents, yes)
- Have you invited others to engage in voluntary activity? (65%, no; 12% relatives, yes; 12% friends; 4% have tried but have not encountered response)
- Do you belong to a group? (76% no, 24% yes)

In all, the main findings of the ENSAV survey have been discussed amply and presented in other forums. What was clearly demonstrated with this work was the hypothesis of informality in volunteer participation in Mexico. It was proven that although individuals were generous with their time, not necessarily with their money, Mexicans perform these acts in their majority in situations of informality.

It was seen that Mexicans participate mostly with the church, continuing with their communities and neighbors followed by schools, and they participate equally in the whole country, with minor differences. It was mentioned here that as far as socioeconomic and educational level are not

relevant in participation, since it is generally the same across the board. The kinds of activities that volunteers do, both in churches and schools are mainly physically labor-intensive activities followed by teaching training and fundraising. It was also demonstrated through this study that belonging to groups of any kind enhances volunteer participation.

FIG. 12



**Principales Hallazgos**

**Diferencias regionales en el voluntariado**

CUADRO 1. TRABAJO SOLIDARIO POR REGIÓN							
	Total	Región					
		Norte	Occid.	Centro	Sur	DF	Chihuahua
N =	1497	338	309	310	330	160	300
Sí	66%	60%	71%	62%	78%	59%	75%
No	34%	40%	29%	38%	22%	41%	25%
<b>Total</b>	<b>100%</b>						

FUENTE: ENSAV 2006, Cemefi.

DE  
N SOBRE EL  
R



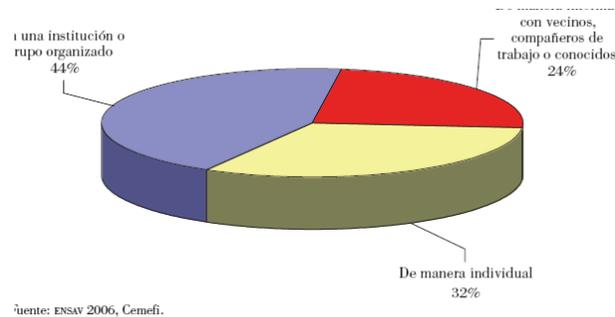
Of the universe of 66% of Mexicans that did perform acts of solidarity, in turning this universe to a 100%, we find 44% of individuals working in legally registered and formal organizations versus 32% in an individual fashion plus 24% in their communities in informal groups, a sum of the 56% remaining.

FIG. 13



## Principales Hallazgos

### Participación voluntaria formal & informal



### Volunteers in Mexican CSO/ Mexican Solidarity

The study went deeply into understanding Mexican CSO with 15 case studies based on 66 in depth interviews. It was found that, in formal Mexican organizations, we find several types of volunteers, mainly: a) Those who have received an ample example of community participation from their families b) Those who combine religious values with their own education and have had a significant experience that moves them to participate as volunteers c) Those who have authentic social preoccupation and assume a social responsibility and want to participate in the transformation of society.

The most important finding of this portion of the study was the influence of family in transmitting service values that drive individuals to participate and volunteer for a cause they consider important. The second finding shows that people that participate within Mexican organizations are not the young or the elderly, but active and median aged citizens that work, demystifying the idea that volunteer work is only for housewives. The third finding worth mentioning is that the position a volunteer has within the organization is of utmost importance,

they are more effective if given a responsibility, staying long periods of time in the same organization.

Other findings are: Mobility from one organization to another is not common in Mexico. Working towards making organizations more professional is an important issue for Mexican CSO and finally, founding members have a great influence on how the organization functions, how it survives and how it is operated.

### **Manual of the Measurement of Volunteer Work**

To the information presented here of we have now added the numbers of the new INEGI Satellite Account and have tried to make relationships of the findings in all instances. However, to have continuity in the data on volunteer work in Mexico there is a final step that needs to be taken to obtain recurrent data through labor surveys which in the case of Mexico would be the ENOE, the national labor survey that is applied every three months in the country.

For the ILO's Manual of the Measurement of Volunteer Work a worldwide Technical Expert Group was formed mainly of statisticians and researchers that had previously studied the volunteer phenomena. The questionnaire was designed and registered in the Volunteer Measurement Project of the Center of Civil Society Studies at the University of Johns Hopkins Hopkins and is now available for the public.

The OIT is contacting statistical instances around the world, including INEGI to apply this manual for their labor surveys. The research team at Cemefi and at CIESC that are working on the new ENSAV survey are now working alongside the INEGI to assure the questions that will be included via this manual are the pertinent ones.

Several considerations need to be mentioned in the implementation of this Manual:

- Discussions around the time for recalling period of the volunteer activity are being considered. The manual suggests questions of what the individual has been doing in the last month. In this paper we have seen that Mexican surveys include data for the last year and even

during a lifetime. For infrequent volunteers their answers of voluntary participation will come only in the month they participated.

- Prompting, as proven by the Mexican ENSAV survey, is important for these questions and to situate the individual in a special kind of activity, realm of volunteer work.
- Special training for surveyors so that they understand the full meaning of the volunteer context and can ask their questions accordingly.

#### **IV. Final Comments and Conclusions**

With the comparative view of all surveys and data presented, we can corroborate the utmost generosity of the Mexican people. This does not always reflect in the amount of formal volunteers, but in the majority that participates some way in the form of solidarity towards others in different expressions of contribution for their communities. Maybe it is also time to inform the Mexican public on this information and also inform as to where and how they can actually participate so as to create a larger culture of giving to others both in time and actions, as in volunteering, as well as in other resources.

With this work, we can see participation, but not in an organized fashion. The fact that about one fourth of the current solidarity and volunteer activities in Mexico are carried out in an isolated way, makes us discuss various hypotheses: “The first hypothesis-corroborated by other Mexican studies already mentioned- is that Mexicans do not usually work in groups or associations. This may be due to the lack of confidence in others, or not being accustomed to do so. The second hypothesis would have to do with the fiscal and legal difficulties in forming formal groups or associations. This is reflected in the results of the study themselves. They show that most of those who act as volunteers, or express solidarity do so informally. The third hypothesis would have to do with Mexican religious customs, predominantly reflecting the Catholic tradition, in which acts of solidarity or assistance to others should not be public, but rather private activities” (Butcher, 2010, p. 153).

If the Third sector wants to grow and thrive, it must break the exclusivity of its organizations to include more people to participate in them. Volunteer work has a profound implication for Mexican society in many ways that are important for its growth:

1. In the creation of social capital, good government and democracy. The people surveyed that participate are committed to their work and expressed that “something must be done” to solve many of the problems that this country continues to face. Networks are created through participation: lessons are learned and friendships are made.

2. In the individual development of citizens: friendships, capacity building, and knowledge of others, as well as living the experience of both giving and reciprocity. New abilities are formed and a personal sense of satisfaction and well being is acquired.

3. In ways of integrating both the young and the old into the volunteers of the country. Only 25% of the younger generation participate and 33% of the individuals over 50. Volunteer activity creates opportunities of equity and social inclusion where individuals can not only serve others, but serve as well. It will be important to open spaces where the elderly, the disabled and the young can participate more.

4. In the promotion of jobs for the future, since this activity builds self-esteem promotes networking and provides new learners abilities for all kinds of jobs.

There are many expressions of solidarity and genuine generosity amongst the Mexican population; however, these require stimulus, direction, structure, and promotion from the early years on. This will be the only way they can build a stronger organized and effective civil society for generations to come.

## **V. References**

- Anheier, Helmut and Salamon, L. M., eds. (1999). *Global Civil Society: Dimensions of the Non-profit Sector*. Estados Unidos de América: Johns Hopkins University.
- Albanedo, I., Layton, M., García, S., García, L., (2007). *Definición de una Agenda Fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México*. México: Incide/ITAM
- Basáñez, M., Butcher, J., (2005). *Mitos y realidades de la participación ciudadana solidaria en México: reflexiones para la investigación*.

**Border Philanthropy Partnership (2010). *Reflections on Cross-Cultural Collaboration: Lessons from US-Mexico Border Philanthropy*. United States of America: US-Mexico Border Philanthropy Project.**

Butcher, Jacqueline (2008). *Mexican Solidarity: Final Results and Analysis of a National Study on Volunteering and Citizen Participation*. Eighth International Conference of the International Society for Third Sector Research.

Butcher, Jacqueline (2010). *Mexican Solidarity: Citizen Participation and Volunteering*. United States of America: Springer.

Butcher, Jacqueline (2010). *Mexican Solidarity: Findings from a National Study*. *Voluntas* 21:137-161. United States of America: Springer.

Butcher, Jacqueline (2010). *Giving and Volunteering in Mexico: Time Talent and Treasure*. ISTR Working Papers. Ninth International Conference International Society for Third Sector Research.

García, S., Layton, M. Rodríguez, J. Rosas, A.P., (2006). *Donativos 2006. Una aproximación a la contribución ciudadana para las causas sociales*. México: Incide Social/ITAM.

Layton, M & Moreno, A. (2010). *Filantropía y Sociedad Civil en México*. Mexico: Miguel Angel Porrúa.

Layton, Michael (2009). *Philanthropy and the Third Sector in Mexico: The Enabling Environment and its Limitations*. *Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM* 4-1: 87-120. Mexico: UNAM.

Merz, Barbara (2005). *New Patterns for Mexico: Observations on Remittances, Philanthropic Giving and Equitable Development*. United States of America: Harvard University Press.

United Nations Volunteers (2011). *State of the World's Volunteerism Report*. United States of America: United Nations.

Verduzco, Gustavo (2003). *Organizaciones del Sector No Lucrativo: Visión de su Trayectoria en Mexico*. Mexico: CEMEFI & COLMEX.

Winder, David (2004). "Innovations in Strategic Philanthropy – The Case of Mexico".

Synergos Institute, Paper Prepared for International Network on Strategic Philanthropy.

## **Mesa B.2 Análisis situacional de la sociedad civil en los estados**

### **Análisis de capacidades de las OSC en Estado de México, Hidalgo, Nuevo León y DF una aproximación a la realidad nacional del sector social.**

*Muñoz Grandé, Humberto*

*Arce Rodríguez, Roberto*

*Arce Rodríguez, María Teresa*

*Juárez Jiménez, Luis Fernando*

#### **Resumen**

Las organizaciones de la sociedad civil representan un entramado de posibilidades, intereses, actividades y demás características que hacen de su análisis un reto complejo. Tratar de meter en una misma canasta de análisis a los diferentes tipos de organizaciones sería un error. Por ello, esta investigación analiza un tipo muy particular de organizaciones, aquellas que desarrollan actividades de asistenciales que, en general, tienen una conceptualización más delimitada y un marco regulatorio más acabado. Así, este documento parte de esta precisión para responder a inquietudes muy particulares respecto a las capacidades institucionales de este tipo de organizaciones y de sus necesidades de fortalecimiento. Entre las dudas que han conducido esta serie de investigaciones que ahora se resumen en este paper se encuentran las siguientes: ¿cómo están y qué necesidades de fortalecimiento tienen las organizaciones asistenciales?, ¿dónde se debe invertir estratégicamente para fortalecerlas?, ¿qué diferencias hay entre organizaciones de distintos estados?, ¿hay diferencias en capacidades organizaciones según la figura legal?. En este documento se revelan las respuestas a estas interrogantes.

#### **Palabras clave**

- Diagnóstico, nacional, OSC, capacidades, necesidades, análisis, comparativo

#### **Antecedentes**

Frente a la complejidad, varias interrogantes han definido el rumbo de las investigaciones de la Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector AC, entre ellas, conocer cómo están y que necesidades de fortalecimiento tienen las organizaciones de la sociedad civil mexicanas, iniciando con las que hemos definido como asistenciales y que representan hasta el 62.78% de las donatarias autorizadas a junio de 2012 bajo actividad o fin autorizado A y B.

Otra inquietud era conocer si había características comunes en función de cierta demarcación geográfica, así como saber si hay diferencias en capacidades en función de la figura jurídica que adoptan como consecuencia de una mayor regulación en las IAP que las AC. Bajo estas interrogantes surge el proyecto *Medición de las capacidades institucionales de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México* con la finalidad de mapear las condiciones actuales y las necesidades prioritarias del sector social a través de un estudio nacional que toma como muestra por lo menos una entidad federativa de las diez regiones geográficas del país según el CONACYT.

Hasta el momento, hemos realizado este análisis en cuatro estados correspondientes a tres regiones: Centro-Sur (representada por 123 IAP del Estado de México en 2009), Oriente (100 AC de Hidalgo en 2010) y Noreste (71 IBP y 49 AC de Nuevo León en 2011). Así también, debido a sus particularidades y relevancia se realizó este estudio en el Distrito Federal de la región Centro (50 IAP y 50 AC en 2011). Actualmente estamos replicando la investigación en el Estado de Sinaloa y la proyección al 2014 contempla la aplicación en 10 entidades y el Distrito Federal gracias al respaldo e interés de las Juntas de Asistencia Privada y otros aliados.

Con la información obtenida al momento podemos mostrar los resultados comparativos de cuatro entidades federativas. Consideramos que esta información permitirá comparar el desarrollo del asociacionismo entre entidades que tienen en común, la existencia de una figura regulatoria o de cohesión, que para estos casos son: la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, la Junta de Asistencia Privada del Estado de México, la Junta General de Asistencia del Estado de Hidalgo y la Junta de Beneficencia Privada del Estado de Nuevo León que han sido convocantes clave para la realización de las investigaciones.

Estas autoridades encargadas de regular o apoyar a las IAP, IBP, ABP y FBP tienen ciertas similitudes legales respecto a sus facultades y prácticas de regulación, por lo que el comparativo es pertinente. Cabe resaltar, sin embargo, que salvo el caso de la Junta General de Asistencia del Estado de Hidalgo que trabaja para asociaciones civiles (AC), las demás cuentan con una Ley Estatal de Asistencia o Beneficencia Privada que les confiere facultades de supervisión y regulación para las instituciones de asistencia o beneficencia privada.

### **Planteamiento del problema**

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) conforman un sector plural, diverso, complejo y heterogéneo. Esta complejidad ha generado un sinnúmero de definiciones, percepciones y perspectivas sobre la identidad de las organizaciones de la sociedad civil que en las estructuras de las sociedades en el mundo no es del todo compatible; de ahí que también se les conozca de distintas formas ya sea como organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones no lucrativas (ONL), organizaciones solidarias (OS), organizaciones del Tercer Sector (OTS) u organizaciones de la sociedad civil (OSC) entre otras denominaciones. En algunos casos, las diferencias radican en la percepción respecto al tipo de actividades que desarrollan. Es justamente al amparo de estas alocuciones y de sus actividades que existen diversas figuras jurídicas bajo las cuales una organización de la sociedad civil puede elegir constituirse legamente. En México, las más comunes son: asociación civil (AC), sociedad civil (SC), instituciones de asistencia privada (IAP), instituciones de beneficencia privada (IBP) o asociaciones de beneficencia privada (ABP), como es el caso de las analizadas en este estudio comparativo producto de las cuatro investigaciones.

Dada esta diversidad jurídica, de actividades, de intereses y de características de las organizaciones del tercer sector, consideramos pertinente allanar el camino conceptual mediante el abordaje diversas categorías teóricas que se desprenden de los estudios de distintos investigadores, entre ellos Salamon, Anheier, Gui, Chaves, Monzón y Defourney.

En este sentido, las organizaciones aquí estudiadas las hemos definido como asistenciales y las hemos caracterizado como aquellas que producen y distribuyen bienes públicos; que desarrollan actividades consideradas como asistenciales en los términos de la Ley General de Salud, en la

Ley de Asistencia Social y en la Ley del Impuesto sobre la Renta; que tienen por figuras legales las de IAP para los casos de Estado de México y Distrito Federal, de IBP en el caso de Nuevo León y de AC en el caso de Hidalgo (Esta entidad no tiene una Ley de Instituciones de Asistencia Privada que de vida a la figura de IAP). De la misma forma se trata de organizaciones que son autónomas y privadas, que no distribuyen remanentes sociales. Son también organizaciones que tienen como destinatarios a terceros, cuyos ingresos además de provenir de actividades propias de su objeto social (cuotas de recuperación, donativos, eventos, subsidios gubernamentales) que son consideradas como de no mercado.

Esta acotación conceptual nos permite centrar la investigación en un tipo muy específico de organizaciones de la sociedad civil y dar mayor certeza a nuestros argumentos y resultados.

### **Metodología de investigación**

Optamos por una metodología mediante la cual se obtienen resultados de las unidades del todo por separado y después conjunta resultados totales para su tratamiento, correlación e interpretación, es decir, de corte analítico; auxiliada con métodos de medición, los cuales permiten la atribución numérica a una serie de propiedades o cualidades de los sujetos de estudio para comparar magnitudes con procedimientos estadísticos tanto descriptivos como inferenciales con los que se pueden revelar tendencias, regularidades y relaciones, en este caso para el manejo de los indicadores formulados para determinar el nivel de capacidad institucional aplicados por encuesta muestral a través de dos cuestionarios, uno con preguntas para obtener datos y números y otro con escalas estimativas por indicador (instrumento diagnóstico), éste último ha sido la base de los resultados y está conformado por cuatro áreas del espectro institucional de las OSC que denominamos Modelo PAMS; que determina las capacidades de Planificación institucional, Administración, Metodología social (Modelo de atención o intervención) y Sostenibilidad financiera. Cada área se distribuye en tres aspectos dando un total de 84 indicadores. En cada entidad formalizamos alianzas con las Juntas de Asistencia u organismos análogos que fungen como partícipes y convocantes. La aplicación de los instrumentos se ha realizado en talleres de inducción en los que se explica y acompaña a los grupos de representantes de las OSC para su llenado simultáneo. Se han otorgado resultados a cada organización participante con histogramas por área y por aspecto. Los resultados por entidad se han plasmado hasta el momento en cuatro

publicaciones. Las valoraciones del instrumento diagnóstico consideran para cada respuesta cinco opciones en escala que van de 0 a 4 con sus respectivos decimales (2) intermedios, para una óptima interpretación los promedios se han clasificado en resultados comprendidos en el rango de 0 a 2.00 sugieren capacidades que ameritan intervención prioritaria; en tanto que el rango de 2.01 a 3.00 se interpreta como capacidades organizacionales suficientes; y los resultados en el rango de 3.01 a 4 se consideran como capacidades organizacionales óptimas.

En lo que respecta al estudio comparativo entre figuras legales (IAP, AC) es conveniente aclarar que los resultados responden solo al estudio realizado en el Distrito Federal ya que no se ha realizado este estudio en las tres entidades federativas aquí estudiadas.

Asimismo es pertinente advertir que para el caso de las IAP del DF se trata de una muestra de 50 organizaciones que es representativa del universo de IAP de la ciudad, mientras que para el caso de las AC no podemos afirmar lo mismo ya que solo se tomaron los resultados de 50 de ellas de un universo mucho más amplio, el cual por lo menos alcanzaría la cifra de 905 según datos del Directorio de Donatarias Autorizadas a junio de 2012. No obstante, consideramos que si bien los resultados comparativos no pueden interpretarse como definitivos, si confirman las percepciones de algunos investigadores, donantes y otros actores del tercer sector mexicano quienes advierten capacidades diferenciadas.

### **Resultados comparativos entre entidades federativas y Distrito Federal**

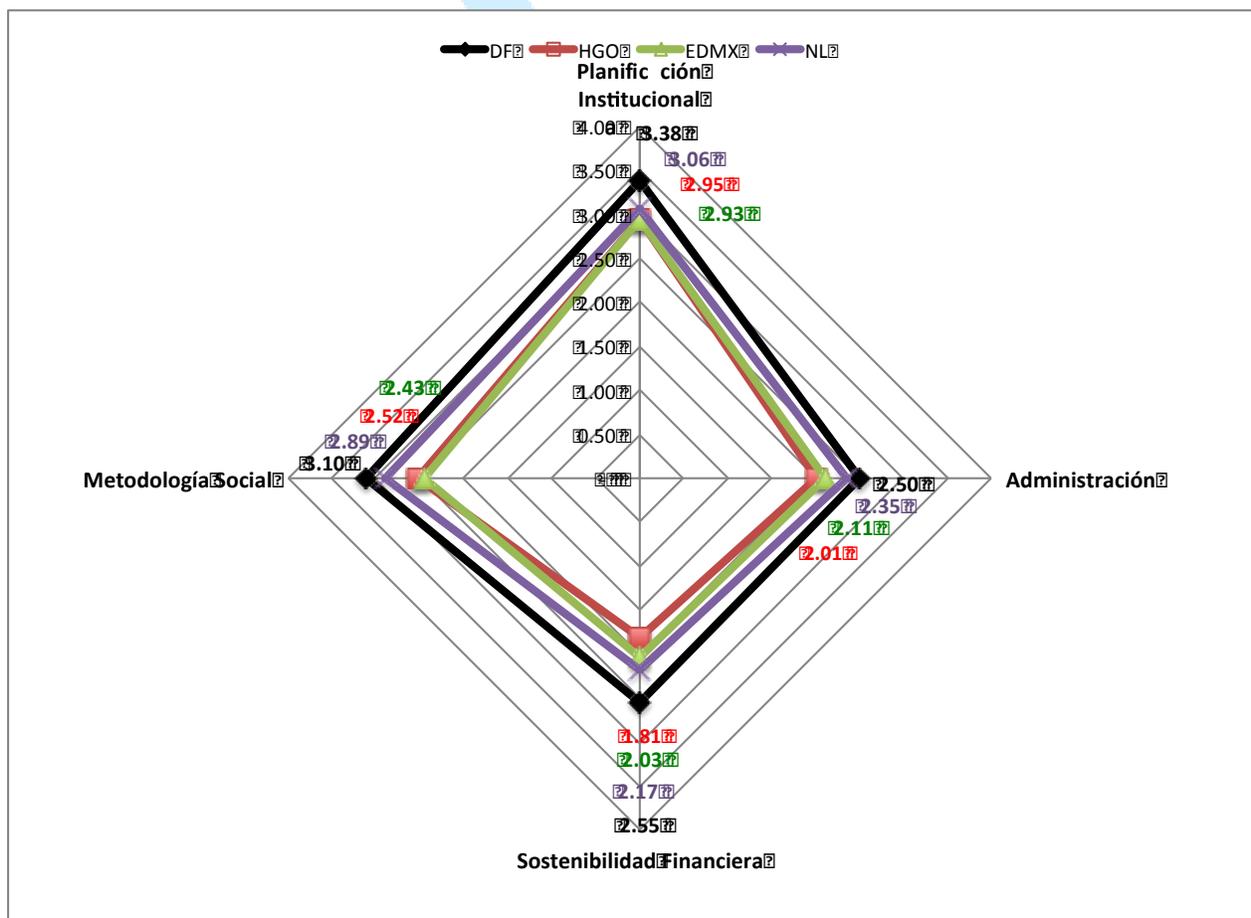
Estos análisis comparados basados en el Modelo PAMS inicialmente arrojan consistencias muy definidas en donde si bien las organizaciones de las cuatro entidades se ubican en rangos de capacidad “suficientes” en el promedio por área, tanto el DF como Nuevo León (NL) promedian valores superiores a 2.50 mientras que Estado de México e Hidalgo denotan resultados más próximos entre sí debajo de 2.50 del promedio por las cuatro áreas. De tal manera que las organizaciones del DF denotan mejores capacidades en un 10% respecto a NL; 21% respecto al Estado de México y de 24% respecto a Hidalgo; las diferencias más significativas se determinan entre las IAP del DF y las AC de Hidalgo; se esquematiza más esta relación en tanto que por áreas las distancias son del 40% en sus aspectos de Sostenibilidad financiera; 24% en aspectos de Administración; 23% respecto a Metodología social y del 15% en capacidades de Planificación

institucional. Así podemos continuar con múltiples correlaciones entre las áreas, aspectos e indicadores que nos permiten los resultados de las investigaciones en las entidades consideradas.

En términos generales las organizaciones asistenciales de los estados comparados muestran resultados consistentes en las cuatro áreas (Planificación institucional, Administración, Metodología social y Sostenibilidad financiera). Las IAP del Distrito Federal muestran mayores fortalezas que sus contrapartes de Nuevo León, Estado de México e Hidalgo.

En la gráfica 1 se muestran los resultados comparativos por áreas de las tres entidades federativas y el Distrito Federal.

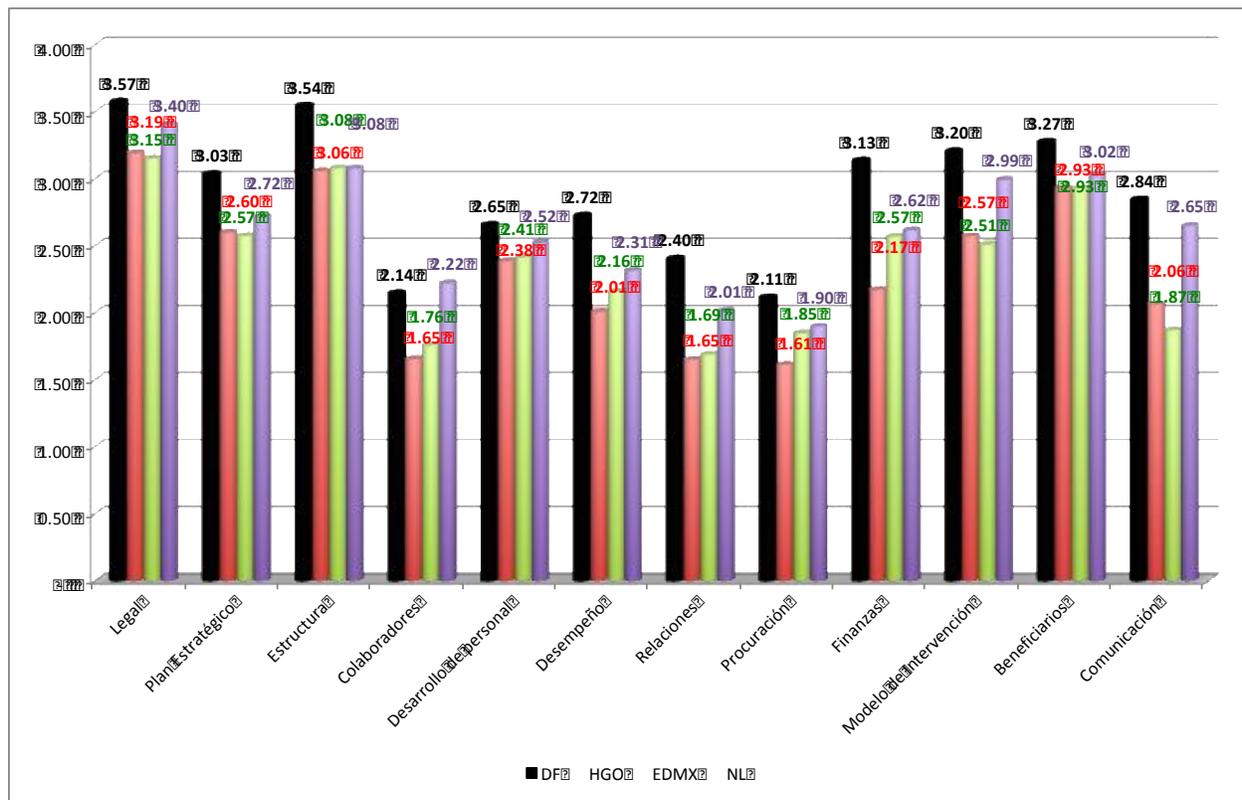
Gráfica 1. Comparativo de capacidades institucionales por área



Por lo que respecta a las capacidades por aspectos (12 en total) la gráfica 2 observamos también mayores capacidades de las IAP del DF sobre sus contrapartes estatales, salvo el aspecto de

Colaboradores, en donde las ABP de Nuevo León superan en un 3% a las capacidades del DF. Todas las demás relaciones favorecen a la capital del país.

Gráfica 2. Comparativo de capacidades institucionales por aspecto



El comparativo anterior nos permite observar que las IAP del DF superan en 13% a las capacidades de cumplimiento de disposiciones legales y en un 18% a las de definición del rumbo organizacional (Planeación estratégica) de las IAP del Estado de México. Asimismo las organizaciones del DF promedian un nivel superior de capacidades de definición de su estructura organizacional que sus pares estatales en un 15%.

Respecto a los aspectos relacionados con el capital humano, las capacidades de trabajo en equipo, oportunidades de ascenso, motivación y la existencia de un reglamento interno son superiores en 5% en el DF respecto a Nuevo León, en 10% sobre el Estado de México y 11% en el comparativo con Hidalgo. Un caso particular es la valoración del aspecto de Colaboradores que mide la capacidad para seleccionarlos por perfiles, el compromiso del órgano de gobierno, la capacidad

de atraer voluntarios, becarios y servicio social, en este caso las ABP de Nuevo León presentan mayores niveles de desarrollo, siendo superiores en 3% al DF y 26% y 34% que el Estado de México e Hidalgo, respectivamente.

La auto valoración del aspecto de Beneficiarios, que determina la capacidad organizacional de definir perfiles de ingreso, de egreso, diagnóstico, participación, infraestructura de servicios y la existencia de valoraciones de satisfacción de beneficiarios, muestra resultados suficientes en el caso de Hidalgo y Estado de México, mientras que en el DF y Nuevo León se ubican en niveles óptimos.

Las distancias se acortan en el aspecto de Relaciones con empresas capitalistas, gobierno en los tres niveles, otras OSC y organizaciones extranjeras de cualquier índole. En este caso, si bien el Estado de México e Hidalgo ubican sus capacidades como de intervención inmediata, Nuevo León apenas llega a niveles de suficiente, con 2.01. El DF por su parte se ubica en un nivel de 2.40. Resulta significativa la diferencia entre las capacidades para relacionarse con empresas, gobierno, OSC y organizaciones extranjeras entre el DF y los estados de Hidalgo y el Estado de México, en donde las distancias llegan a niveles superiores al 40%.

En materia de capacidades financieras de las ABP de Nuevo León y de las IAP del Estado de México los resultados son muy similares. Hidalgo por su parte muestra los niveles más bajos de desarrollo, aunque con una valoración suficiente, mientras que el Distrito Federal se ubica en niveles óptimos.

En el aspecto de capacidades de definición del Modelo de atención, tanto el Estado de México como Hidalgo se sitúan en niveles similares, con un promedio de 2.54, al tiempo que el DF y Nuevo León se ubican con bajas diferencias (7%) que favorecen al DF; sin embargo, las valoraciones dan cuenta de niveles óptimos en el DF y “suficientes” en Nuevo León.

En el aspecto de Comunicación, los resultados documentan comportamientos en niveles de suficiente para Hidalgo, Nuevo León y Distrito Federal, en tanto que para el Estado de México se muestran niveles de intervención prioritaria.

En términos de Desempeño entendido como las capacidades para aterrizar y aplicar el plan estratégico, de elaborar un plan operativo anual, de describir y documentar las funciones de los puestos, de contar con manuales de procedimientos, de trabajar con base en convenios, así como de evaluar a los colaboradores y las áreas, los resultados siguen favoreciendo al DF, con un promedio de 30% superior respecto al Estado de México e Hidalgo y de 17% sobre Nuevo León.

Finalmente, las capacidades para acceder a recursos (Procuración) de gobierno, empresas capitalistas, OSC y organizaciones extranjeras son limitadas y muestran necesidades de intervención inmediata en Hidalgo, Estado de México y Nuevo León. En el caso del DF, se muestran como suficientes aunque con un nivel de 2.11. En todos los casos la fuente de financiamiento menos recurrente es la procuración internacional, en donde ninguna entidad supera la valoración de 1. A raíz de los resultados de cada entidad, en los casos del Estado de México, Hidalgo y Nuevo León, las razones de un bajo nivel de Procuración se ubican principalmente en debilidades en la capacidad de plasmar claramente en un proyecto el qué y el cómo organizacional; es decir, en debilidades asociadas con las áreas de Planificación institucional y Metodología social, respectivamente, lo que deriva en organizaciones con pocos elementos metodológicos para definir qué buscan y qué programas, servicios y beneficiarios están claramente asociados con los objetivos organizacionales.

Por su parte, en el DF las necesidades apuntan más a una razón técnica asociada con la capacidad de sus áreas de procuración y finanzas. Por lo tanto, los aspectos de fortalecimiento deben ser diferenciados. Mientras que el principal insumo para la procuración en Nuevo León, Estado de México e Hidalgo es la capacitación en el área de Planificación institucional y Metodología social, en el DF se concentra en el fortalecimiento de los aspectos financieros como la elaboración de distintos tipos de presupuestos (costos, gastos, ingresos y egresos por área, programas, actividades, así como planeación financiera y diversificación de fuentes de financiamiento).

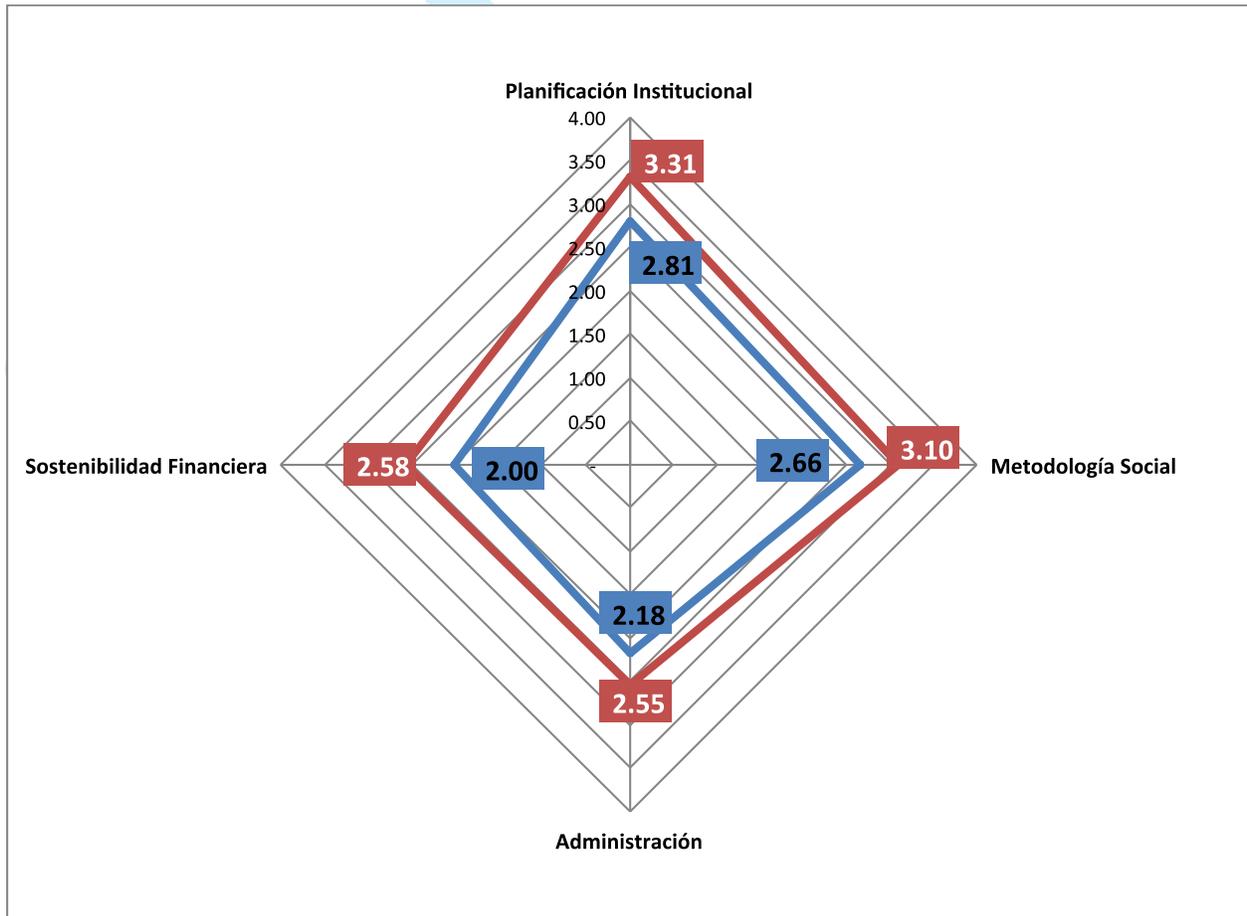
En síntesis, las IAP y ABP de DF y Nuevo León, respectivamente, conforman un bloque de desarrollo organizacional superior al del bloque conformado por el Estado de México e Hidalgo,

ya que las IAP del DF muestran mayores capacidades que las ABP de Nuevo León en un 10%; éstas a su vez son marginalmente superiores en un 10% a las IAP del Estado de México, cuyas capacidades organizacionales son marginalmente mayores (en un 2%) a las AC de Hidalgo.

### Resultados comparativos entre IAP y AC

El promedio de capacidades organizacionales de las IAP del Distrito Federal las ubica con capacidades suficientes con posibilidades de acceso a niveles óptimos. Por su parte, las AC tienen también capacidades “suficientes” aunque con una auto valoración del 20% por debajo de las IAP.

Gráfica 3. Comparativo de capacidades institucionales por área AC – IAP del Distrito Federal

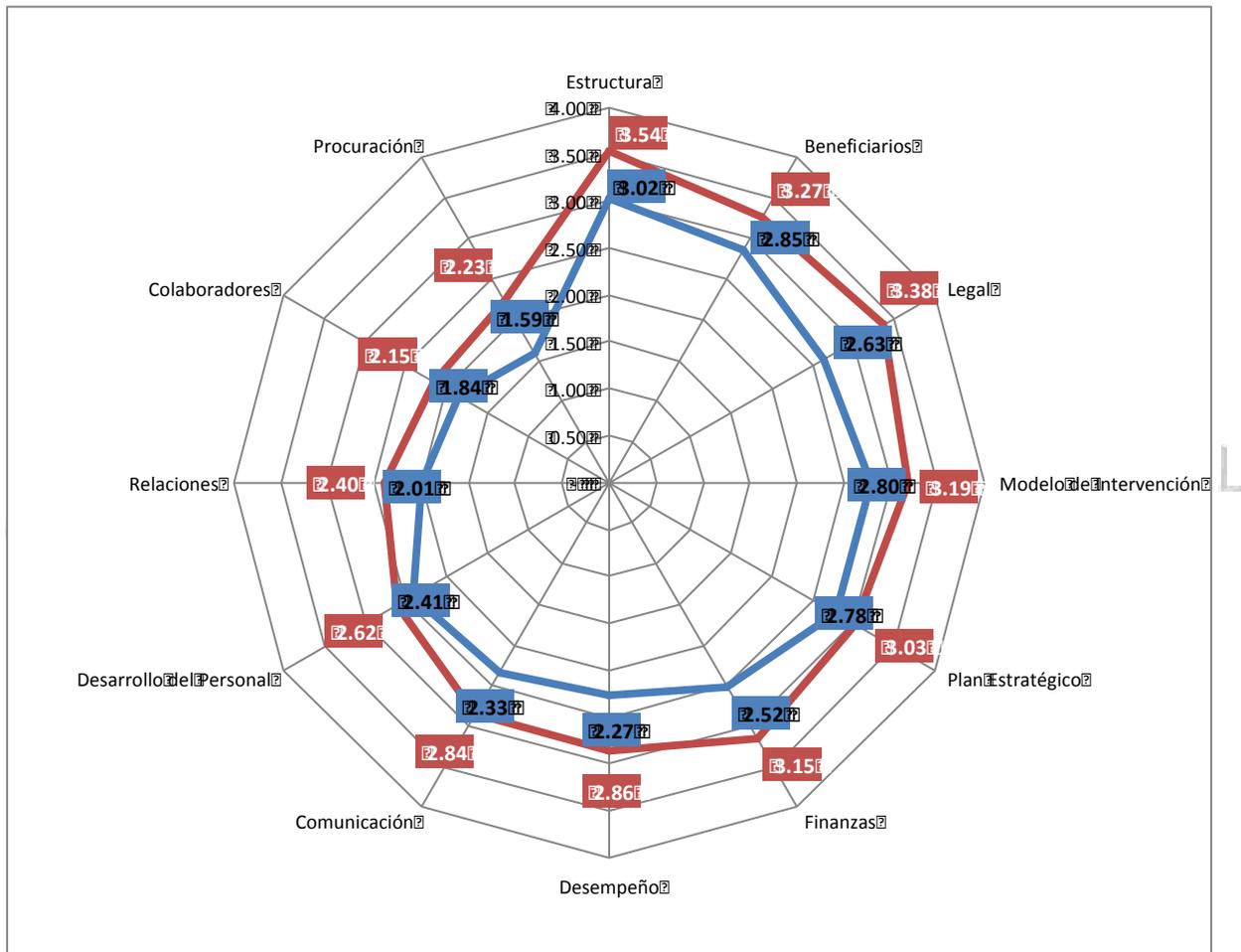


La gráfica 3 ubica a las IAP (rojo) por encima de las AC (azul) en todas las áreas. En términos generales podemos decir que las IAP tienen una mayor capacidad de sostenibilidad financiera (obtención de recursos, manejo de recursos, relaciones con donantes y diversificación de fuentes

de financiamiento) que las AC en 29%; mientras que en lo que respecta a las capacidades en Planificación institucional y Modelo de atención las IAP se auto valoran como óptimas en tanto que las AC se perciben como suficientes.

Finalmente, mientras que la Sostenibilidad financiera es suficiente en las IAP, en las AC se requiere una intervención inmediata.

Gráfica 4. Comparativo de capacidades institucionales por aspecto AC – IAP del Distrito Federal



En términos de aspectos las IAP muestran niveles institucionales superiores a los de las AC. Las diferencias más importantes se ubican en un 40% en el aspecto de Procuración y en un 29% superior en cuanto a capacidades de cumplimiento legal lo que tiene su explicación en organismos de autoridad intermedio, como la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal (JAPDF).

Las diferencias siguen en los aspectos de Desempeño y Finanzas con diferencias de 26% y 25% en favor de las IAP. En ambas figuras legales los niveles se ubican con diferencias de suficiente en términos de Desempeño y de óptimo en IAP y suficiente en AC en el aspecto de Finanzas.

La menor diferencia entre IAP y AC del Distrito Federal descansan en el Desarrollo de personal, en donde las oportunidades de capacitación interna o externa, el trabajo en equipo, la motivación y reconocimiento del personal, las oportunidades de ascenso y la existencia de una reglamento de trabajo guardan una mínima distancia de 9% en favor de las IAP.

En resumen, las diferencias son sustanciales entre las IAP y las AC del Distrito Federal. Las explicaciones pueden ser diversas y, salvo la evidencia empírica aquí demostrada, son objeto de una investigación distinta que contextualice los resultados desde perspectivas históricas, neo institucionales y procesos de construcción legal.

### **Conclusiones y/o próximos pasos**

Hallamos correlaciones consistentes sobre el nivel de desarrollo de capacidades institucionales de las OSC respecto a la entidad donde están y la figura jurídica mediante la cual están constituidas. Las OSC del DF muestran mejores niveles de capacidades por entidad en los promedios de las cuatros áreas revisadas; así como en los aspectos salvo uno de los 12 relacionado a sus colaboradores.

Las IAP del DF representaron al grupo por entidad y característica, más sobresaliente, esto es, respecto a la comparación entre entidades y respecto a la figura jurídica.

En el caso de comparativos entre IAP y AC, es pertinente recordar que dicho estudio solo se realizó en el Distrito Federal y con una muestra que para el caso de AC no es representativa del universo de asociaciones civiles que desarrollan actividades asistenciales en la ciudad. Sin embargo, los resultados nos permiten vincular empíricamente a un cierto tipo de entidad regulatoria intermedia (Junta de Asistencia Privada del DF) como un componente que asocia mayor regulación con mejor desempeño. Insistimos, estamos hablando de una entidad intermedia en particular en donde pareciera existir esa asociación. Esta acotación es importante para precisar

nuestras conclusiones ya que no podemos afirmar que la regulación en si misma produce un mejor desempeño organizacional toda vez que pueden haber marcos legales que estén orientadas hacia el control más que al fomento de las organizaciones y por tanto entidades regulatorias intermedias cuyas facultades se orienten a controlar a las organizaciones más que a promover su fortalecimiento. Aún con esta acotación, es importante ahondar en la hipótesis respecto a que cierto tipo de regulaciones inciden en un mejor desempeño organizacional, una evidencia empírica más son otros resultados derivados de esta misma investigación, en donde las asociaciones civiles asistenciales del Estado de Hidalgo muestran los niveles por área y aspecto más bajos en comparación con las IAP del Estado de México y el Distrito Federal y las ABP de Nuevo León. Recordemos que en el caso de Hidalgo no existe una Ley de Instituciones de Asistencia Privada o similar que de vida a la figura de IAP, IBP o ABP aunque aun ante la inexistencia de ley hay una Junta General de Asistencia pero con menores facultades de regulación.

Desde una perspectiva global el análisis de las mediciones por entidad y figura jurídica de acuerdo a las áreas, aspectos e indicadores apuntan a enfatizar esfuerzos de atención en el siguiente orden de prioridades: capacidades de Sostenibilidad financiera, Administración, Metodología social y Planificación institucional.

Pretendemos ampliar la cobertura de estos análisis a otras entidades para que contribuyan como ya lo han permitido en estos cuatro Estados hacia una mejor relación con las entidades regulatorias o de cohesión mediante toma de decisiones y estructuración de programas y políticas sobre capacitación, fortalecimiento y cumplimientos de los marcos legales y fiscales de las OSC. Estos resultados muestran parámetros de ¿cómo están y qué necesidades tienen las organizaciones del sector social? Sin embargo, no develan las razones o causas de fondo que a su vez abren nuevas líneas de investigación que las respondan y tracen resoluciones fundamentadas. El desarrollo de mayores capacidades institucionales de las OSC se basa también en una concentración de organizaciones asistenciales en la capital, esta concentración se acentúa si tomamos en consideración a las distintas actividades y figuras jurídicas de las organizaciones de la sociedad civil, en donde el Distrito Federal tiene 2.8 organizaciones por cada 10,000

habitantes, Hidalgo con 0.8, Nuevo León con 0.6 y Estado de México con 0.4 (García et al, 2010).

En ningún caso, los indicadores de niveles de asociacionismo son satisfactorios; basta compararlos con el promedio nacional de Argentina y Brasil de 29 y 17 organizaciones por cada 10,000 habitantes, respectivamente, contra un 3.5 en México. De asumir que un mayor número de OSC es indicativo de una sociedad civil más amplia, participativa y democrática, la ruta a seguir en México es aún distante y atraviesa –desde nuestra perspectiva–, por la redefinición del objetivo del juego y sus reglas; es decir, por la definición de una Política de Estado respecto al papel de la sociedad civil y sus diversas expresiones; por la revisión y rediseño del marco institucional bajo el cual se desenvuelve el asociacionismo en México y por el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las OSC.

### **Bibliografía**

- Tehumo, Nuno. NGOs and resources: getting a closer grip on a complex area. Voluntas.
- Bachiega, Alberto & Borzaga, Carlo. The economics of the third sector: toward a more comprehensive approach. CIRIEC.
- Barbosa Diaz, Marco Antonio. 2007. Entidades No Lucrativas. México. Instituto Mexicano de Contadores Públicos.
- Muñoz Grandé, Humberto; Arce Rodríguez, Roberto; Arce Rodríguez, Maria Teresa. 2009. Midiendo las Capacidades Institucionales de las IAP del Estado de México. México. Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector AC-Instituto Nacional de Desarrollo Social-Junta de Asistencia Privada del Estado de México.
- Muñoz Grandé, Humberto; Arce Rodríguez, Roberto; Arce Rodríguez, Maria Teresa. 2010. Midiendo las Capacidades Institucionales de las OSC del estado de Hidalgo. México. Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector AC-Instituto Nacional de Desarrollo Social-Junta General de Asistencia del Estado de Hidalgo.
- Certeza. Programa de certificación de OSC. Fundación Merced. México.
- Salamon, Lester. 1999. La Sociedad Civil Global. USA. Fundación BBVA Bancomer.

## **Diagnóstico Situacional de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Guanajuato. Primera Aproximación**

*Diana del Consuelo Caldera González*

*Miguel Agustín Ortega Carrillo*

*Sandra Alejandra Carrillo Andrés*

### **Resumen**

El presente trabajo muestra algunos resultados del Diagnóstico de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) establecidas en el estado de Guanajuato. Dicho diagnóstico se realizó a través de una encuesta estructurada en 5 ejes temáticos: a) Estructura y Perfil Organizacional; b) Factor Humano y Profesionalización; c) Planeación; d) Procuración de Fondos, Transparencia y Rendición de Cuentas; y e) Infraestructura.

Para este trabajo sólo se presenta el primero de ellos, el cual consta de 10 preguntas referentes a la constitución de las OSC, su institucionalización y la labor que realizan.

Con base en el diagnóstico, pudimos obtener aquellas áreas de oportunidad que tienen las OSC para poder fortalecerse de acuerdo a su ámbito de acción, a sus características organizacionales, a su vinculación, a sus formas de procuración de fondos, etc., lo cual sienta las bases para, en un estudio futuro, diseñar alternativas y propuestas para fortalecer al sector en general.

**Palabras clave:** OSC, diagnóstico y fortalecimiento organizacional.

### **Antecedentes**

En el contexto actual, las OSC ofrecen una gran oportunidad para el diseño e implementación de proyectos que impulsen el desarrollo humano sustentable, y con esto, mejorar las condiciones y la calidad de vida de grupos vulnerables; sin embargo, también se ha identificado que dichas organizaciones necesitan capacitarse, profesionalizarse y fortalecerse, para que su impacto social sea mayor y para que su labor sea sustentable en el largo plazo.

Un cambio real que impacte positivamente en el desempeño de las OSC, implica partir de un diagnóstico para conocer el estado actual del Tercer Sector, cuyo diseño y enfoque sea a nivel local, ya que cada región tiene sus propias especificidades y problemáticas. En este trabajo se mostrarán resultados preliminares de la investigación denominada “*Organizaciones de la Sociedad Civil y Fortalecimiento Organizacional. Análisis y Propuestas para el Estado de Guanajuato*” que con el apoyo del PROMEP se está llevando a cabo en dicho Estado.

### **Planteamiento del problema**

El objetivo general de la investigación antes citada fue: *Ubicar, analizar y comprender las diferentes formas en las que las OSC funcionan, para descubrir sus fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad, y con base en esto, construir un Modelo de Fortalecimiento Organizacional ad-hoc para este tipo de organizaciones, el cual pueda ser replicado.*

En este sentido, la hipótesis que subyace implícitamente este planteamiento es que “*las OSC están en condiciones de fortalecerse principalmente en 5 ejes estratégicos: a) Estructura y Perfil Organizacional; b) Factor Humano y Profesionalización; c) Planeación; d) Procuración de Fondos, Transparencia y Rendición de Cuentas; y e) Infraestructura.*”

### **Metodología de la Investigación**

El diagnóstico consistió en la aplicación de un instrumento en línea con 35 ítems, aplicado a una muestra de 86 OSC. Tanto el diseño del instrumento como la captura y el procesamiento de la información, se llevaron a cabo mediante el servicio en línea *limequery*. Como se ha mencionado, las variables analizadas se agruparon en 5 ejes estratégicos. Para este trabajo solamente nos enfocaremos al eje 1, en el cual se consideraron 10 preguntas. El objetivo de presentar este eje, es que con base en información de primera mano, podamos perfilar a las OSC del Estado de Guanajuato.

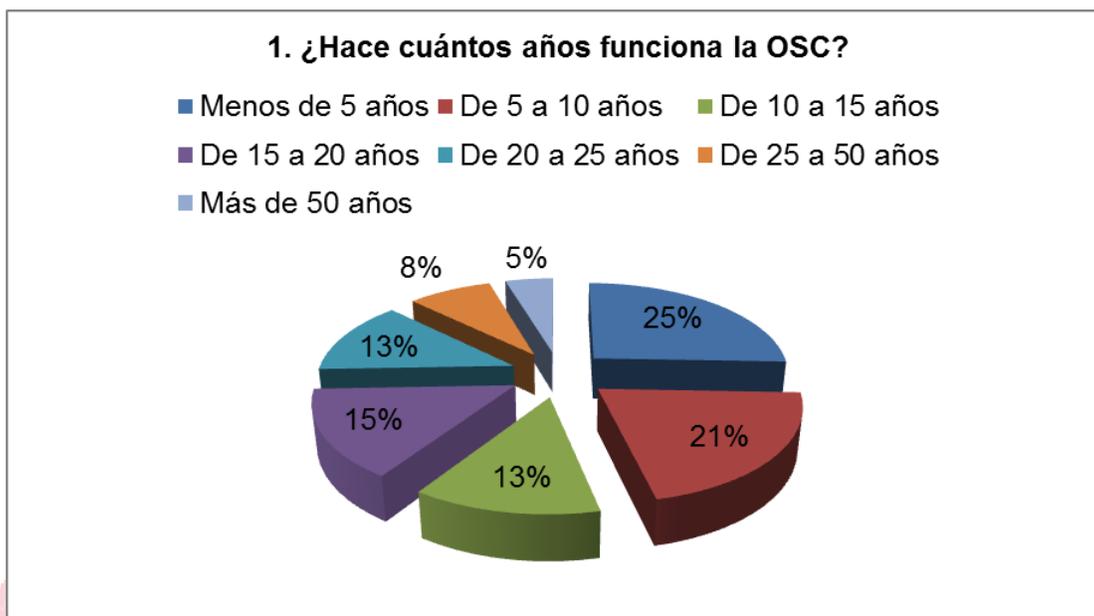
### **Resultados y Análisis**

En este apartado se presentan los hallazgos respecto al eje temático 1 de la encuesta. El objetivo general de este eje fue conocer la constitución organizacional y formalización de las OSC

A continuación se enumera cada una de las preguntas, seguida de su gráfica y resultados.

**Pregunta 1. ¿Hace cuántos años funciona la OSC?**

Gráfica 1. Antigüedad de la organización

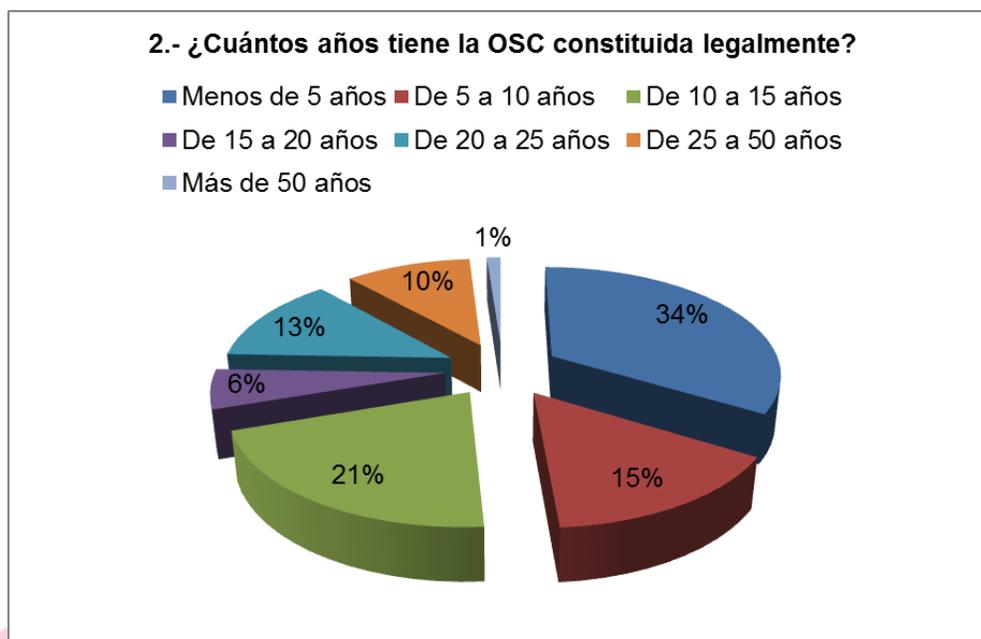


Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a los resultados obtenidos podemos observar que la mayoría de las organizaciones tiene menos de 5 años de haber iniciado su funcionamiento, éstas representan el 25%; con un 8% se encuentran aquellas que tienen de 25 a 50 años de su creación, y con un 5% están aquellas que tienen más de 50 años de haber sido creadas. Con lo anterior podemos ubicar que la mayor parte de estas organizaciones han sido fundadas recientemente y son relativamente jóvenes.

**Pregunta 2: ¿Cuántos años tiene la OSC constituida legalmente?**

Gráfica 2. Antigüedad de la constitución legal



Fuente: Elaboración propia

Esta pregunta tuvo una doble intención. Por un lado, saber si existían organizaciones que llevaran mucho tiempo funcionando y que, no obstante, carecieran de constitución legal; y por el otro, ver la cuestión de institucionalidad de las OSC.

Con base en los resultados obtenidos podemos ubicar que la mayoría de las organizaciones se constituyeron legalmente hace menos de 5 años con un 34%, seguidas de aquellas que se constituyeron desde hace 5 a 10 años (15%), y finalmente con 1% se encuentran aquellas que tienen más de 50 años de haberse constituido.

Haciendo una comparación con las respuestas de la pregunta 1 en la que se les cuestionaba sobre la antigüedad de creación de la organización, podemos ver que existen ciertas diferencias, de manera que la mayoría de estas organizaciones iniciaron sus labores y esperaron algunos años para constituirse legalmente, a lo que caben estas interrogantes: ¿Cuál fue el principal factor de motivación para constituirse legalmente después de años de haber iniciado sus labores? ¿Qué beneficios han recibido a raíz de su registro?

**Pregunta 3: ¿Tiene CLUNI?**

Gráfica 3. Antigüedad de la constitución legal



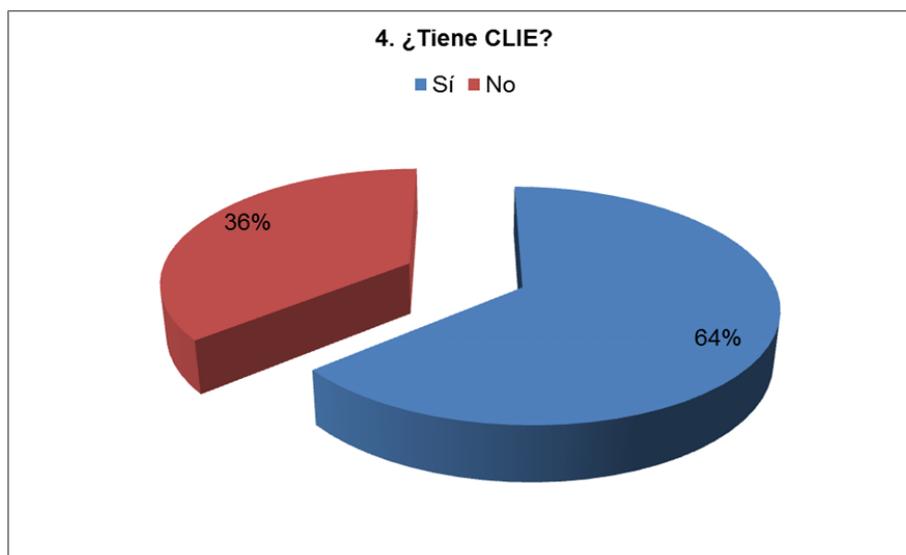
Fuente: Elaboración propia

La CLUNI es la Clave Única de Inscripción al Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Con esta clave, las OSC pueden concursar para obtener recursos o incentivos provenientes del gobierno federal, lo anterior de acuerdo a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Los resultados de la pregunta tres presentados en la gráfica anterior muestran que en un 88% las organizaciones cuentan con la CLUNI, mientras que un 12% de ellas no la tiene.

**Pregunta 4: ¿Tiene CLIE?**

Gráfica 4. Organizaciones con CLIE



Fuente: Elaboración propia

Así como existe la clave federal, en el Estado de Guanajuato también existe la CLIE que es la Clave de Inscripción Estatal, la cual la otorga la Secretaría de Desarrollo Social y Humano a través de Dirección de Articulación con Organismos de la Sociedad Civil. Al igual que sucede con la CLUNI, las organizaciones que poseen CLIE pueden acceder a apoyos y estímulos públicos, así como también pueden recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias de Gobierno del Estado para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades, en el marco de los programas establecidos.

Respecto a las OSC que poseen CLIE, encontramos que el 64% de las organizaciones cuenta con ella, mientras que un 36% no.

Relacionando esta pregunta con la anterior, encontramos que el porcentaje de organizaciones que cuenta con la CLIE es menor a aquellas que cuentan con la CLUNI; de la misma manera es conveniente señalar que un requisito para poseer la CLIE es justamente el poseer ya la CLUNI.

La pregunta que surge aquí es porqué si las OSC ya poseen la CLUNI, no buscan la CLIE. ¿Es acaso que no conocen la dependencia ante la cual realizar el trámite? ¿O acaso desconocen dicho trámite? O simplemente consideran que tiene una mayor validez el registro federal que el estatal.

***Pregunta 5: ¿Tiene un Organigrama?***

Gráfica 5. Organizaciones con Organigrama



Fuente: Elaboración propia

Una vez obtenidos los resultados podemos observar que un 90% de las organizaciones encuestadas cuentan con un organigrama, el cual según Pino (2008) se define como “un gráfico que representa la estructura de una empresa, así como la interdependencia entre sus departamentos y servicios”, es decir que el contar con él, permite a las organizaciones identificar la manera en cómo se divide el trabajo y se reparten funciones. En contraste el 10% restante no cuenta con organigrama.

**Pregunta 6: ¿Se encuentran claramente definidas e identificadas las tareas que a cada parte del organigrama corresponden?**

Gráfica 6. Identificación clara de tareas



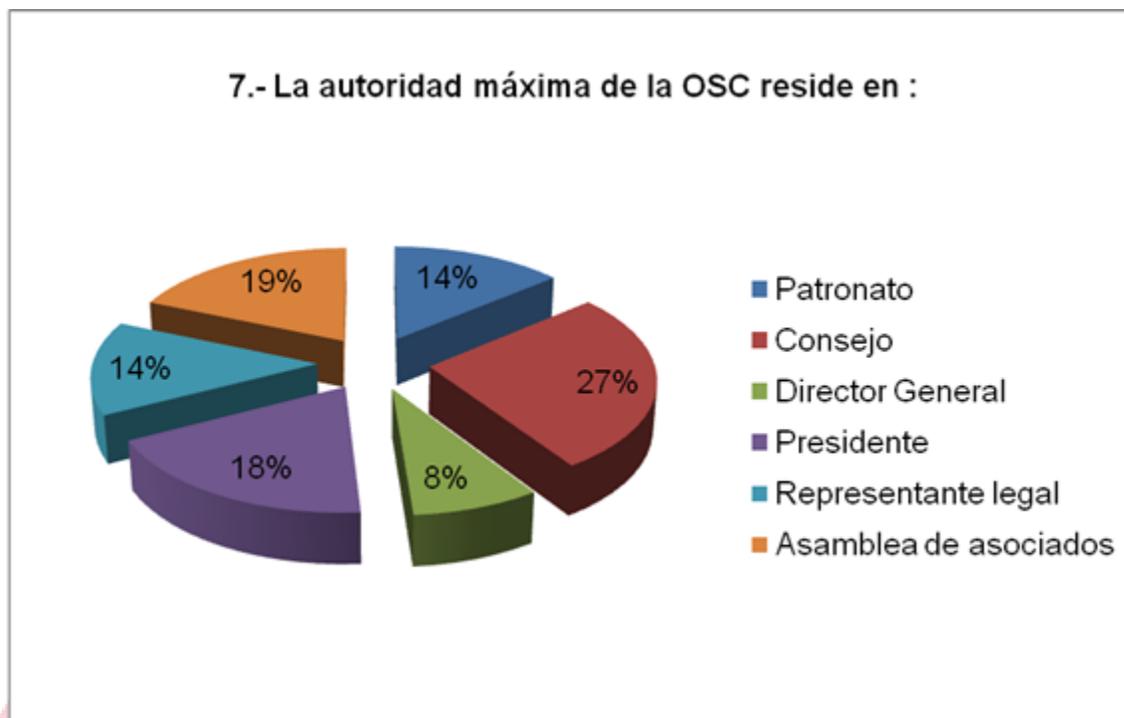
Fuente: Elaboración propia

Esta pregunta se realizó para cotejar las respuestas con la cuestión del organigrama. De acuerdo con los resultados, podemos encontrar que la mayor parte de las organizaciones (87%) tiene claramente definidas las tareas y actividades a realizar por cada uno de los miembros de la organización

De esta manera, es posible apreciar la congruencia que existe con la pregunta anterior.

**Pregunta 7: La autoridad máxima de la OSC reside en:**

Gráfica 7. Autoridad máxima de la OSC



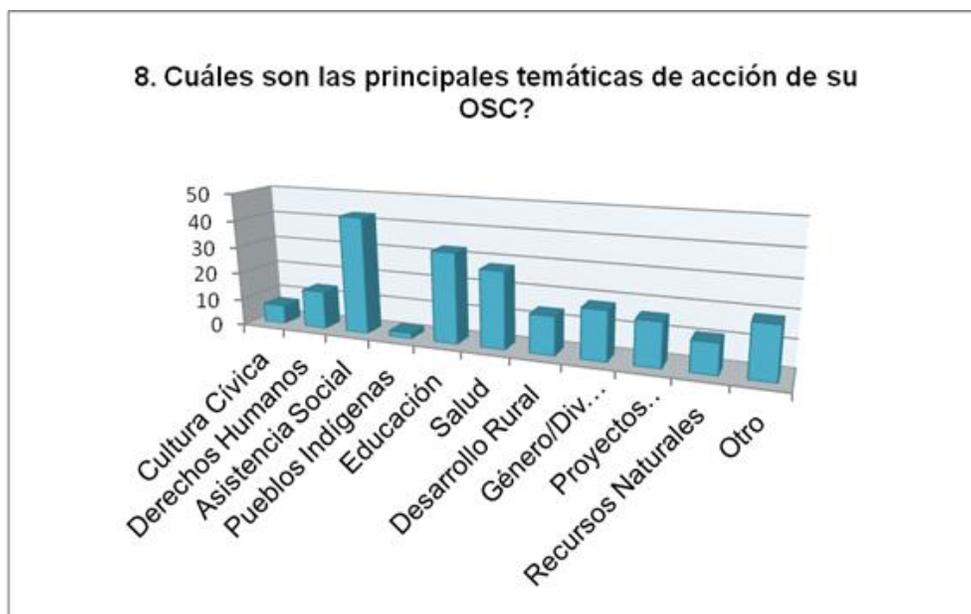
Fuente: Elaboración propia

La autoridad máxima de estas organizaciones generalmente reside en un Consejo con 27%, seguida por la Asamblea de asociados con un 19% y el Presidente con un 18%; le sigue el Representante Legal y el Patronato en un 14% y en último lugar se encuentra el Director General con 8%.

De acuerdo con estos datos podemos apreciar que en estas organizaciones no existe un patrón homogéneo respecto a la autoridad máxima.

**Pregunta 8: ¿Cuáles son las principales temáticas de acción de su OSC?**

Gráfica 8. Temáticas de acción



Fuente: Elaboración propia.

En la pregunta anterior se permitió la elección de más de un tema de acuerdo a las actividades que realiza la organización, de manera que se obtuvieron 205 respuestas teniendo, así, un promedio de 2.3 repuestas por cada encuestado.

Como puede apreciarse, las organizaciones analizadas enfocan sus labores principalmente a la asistencia social en un 21%, continuando con educación en un 16% y en tercer lugar se encuentra salud con un 14%.

Encontramos también que los temas en que menos se centran estas organizaciones son los pueblos indígenas con 1%, cultura cívica con 3% y recursos naturales con 5%.

En esta pregunta fue posible además de seleccionar las opciones que les dimos a los encuestados, poder elegir la opción de “otros”.

A continuación se muestran los resultados obtenidos de “otros”, los cuales categorizamos en cinco grupos de acuerdo a la semejanza en las respuestas.

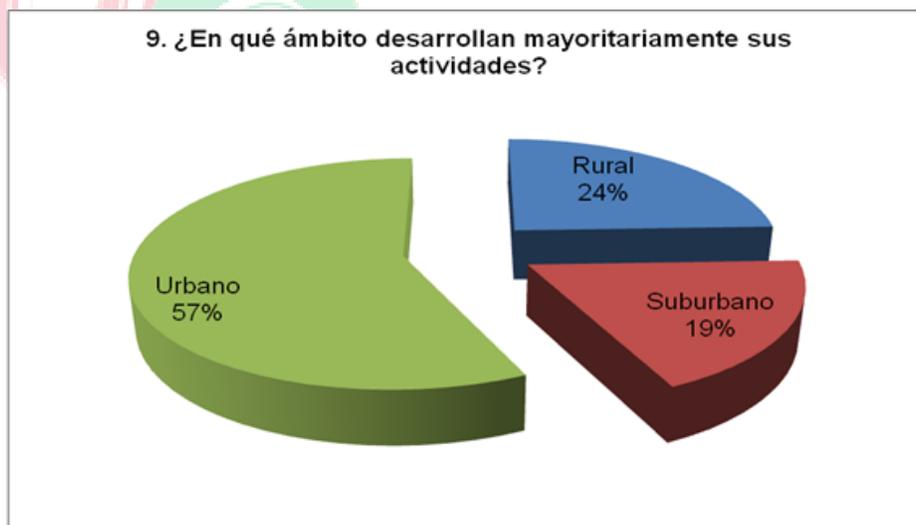
Gráfica 9. Temáticas de acción. Otro



Fuente: Elaboración propia.

**Pregunta 9: ¿En qué ámbito desarrollan mayoritariamente sus actividades?**

Gráfica 10. Ámbitos de desarrollo



Fuente: Elaboración propia

Las labores que realizan las organizaciones analizadas se enfocan principalmente al medio urbano con 57%, seguidas por el medio rural con 24% para finalizar con el medio suburbano con 19%.

De acuerdo con estos datos, se aprecia que más de la mitad de las organizaciones se enfocan principalmente al medio urbano y, si relacionamos esta pregunta con la cuestión del municipio de origen, resulta coincidente que se encuentran establecidas en los municipios más grandes, poblados y urbanizados.

**Pregunta 10: Su población objetivo está constituida mayoritariamente por:**

Gráfica 11. Población objetivo



Fuente: Elaboración propia.

En esta pregunta se permitió a las organizaciones elegir más de una opción de respuesta, ya que muchas de ellas dirigen sus esfuerzos a más de una población, obteniendo así un total de 220 respuestas.

De acuerdo a estos datos, para estas organizaciones su población objetivo está principalmente compuesta por jóvenes que de acuerdo a la UNESCO van de los 12 a los 29 años de edad,

obteniendo un 23%, seguidos por las mujeres en un 19% y los niños en un 18%. Las respuestas menos concurridas fueron los adultos mayores con 9%, y “otro” con 3%.

En la opción de *otro* cada organización expresó de manera libre la población objetivo a la que se dirige, pudiendo agrupar dichas respuestas con base en su similitud. A continuación se presentan:

Gráfica 12. Población objetivo. Otros



Fuente: Elaboración propia

Una vez agrupadas estas respuestas podemos darnos cuenta de que estas organizaciones salen de las opciones que les proporcionaron para centrar sus actividades principalmente en atender a la población en general, continuando con personas de escasos recursos y otras organizaciones de la sociedad civil, discapacitados y a los jóvenes en menor medida en un rango de edad diferente al propuesto que va de los 12 a los 16 años de edad.

## A manera de conclusión

Los resultados presentados en el apartado anterior son tan sólo algunas muestras de lo encontrado en el diagnóstico. Dentro de estos resultados es posible obtener un sinnúmero de combinaciones y correlaciones que nos pueden mostrar más información acerca del sector.

Cabe aclarar que el diagnóstico presentado aquí es tan solo una parte de una investigación más amplia.

De acuerdo a los resultados del diagnóstico y con base en las 10 preguntas que construimos para su elaboración, finalizaremos este trabajo con mencionar algunos aspectos sobresalientes del estudio, que son dignos de retomarse y destacar.

La OSC tiene:

1. *Años funcionando*: Menos de 5 años el 26%, De 5 a 10 años el 18% y de 10 a 15 años el 11%.
2. *Años constituida legalmente*: Menos de 5 años el 34%, de 10 a 15 años el 18% y de 5 a 10 años el 13%.
3. *CLUNI (clave federal)*: 88% sí, 12% no.
4. *CLIE (clave estatal)*: 64% sí, 36% no.
5. *Un organigrama*: 90% sí, 10% no.
6. *Claras las tareas que a cada parte del organigrama corresponden*: 87% sí, 13% no.
7. *Autoridad máxima*: Reside en Consejo 27%, en Asamblea de asociados el 19% y en tercer lugar con el mismo porcentaje de 14% Patronato y Representante legal.
8. *Ámbito de acción*: Asistencia social 50%, educación 38% y salud 33%.
9. *Zona de acción*: 57% urbano, 24% rural y 19% suburbano.
10. *Población objetivo*: Jóvenes 40%, mujeres 30% y 20% niños.

Los resultados arrojados por el estudio, concuerdan con otros estudios similares, lo cual nos encauza para continuar en la misma línea de investigación, ya que como comentábamos en el inicio de este trabajo, las acciones del tercer sector cada vez son más visibles e importantes para actuar en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Con base en esta información y la que hasta el momento se ha recabado de los demás ejes estratégicos del Diagnóstico, hemos podido obtener aquellas áreas de oportunidad que tienen las OSC para poderse fortalecer, de acuerdo a su ámbito de acción, sus características organizacionales, su vinculación, sus formas de procuración de fondos, etc., lo cual nos puede ayudar a diseñar estrategias para su fortalecimiento.

### **Bibliografía**

Baca U.G. (2002), Evaluación de Proyectos, McGraw-Hill, México.

Britton, Bruce (2005), Aprendizaje organizacional en ONG. Creando el motivo, los medios y la oportunidad, INTRAC, Cuaderno de Praxis No. 3, USA.

Carrillo, Patricia et al. (2009), El Fortalecimiento Institucional de las OSC en México. Debates, oferta y demanda, Alternativas y Capacidades A.C., México.

Goldfeder G. y E. Aguilar (2000), Planificación y Administración. Un Enfoque Integrador, Trillas, México.

León, Alfonso e Israel Palma (2009), Diagnóstico de la situación de los actores sociales que promueven el desarrollo social, SEDESOL, Dirección General de Análisis y Prospectiva, México.

[www.alternativasociales.org](http://www.alternativasociales.org)

[www.cemefi.org](http://www.cemefi.org)

[www.indesol.gob.mx](http://www.indesol.gob.mx)

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

**El Aporte de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCS).**

**La Dimensión del Sector Filantrópico de Ciudad Juárez. Junio de 2011**

*Centro para el Fortalecimiento Social A.C.:*

*Julio Domínguez Padilla*

*Aarón Gallardo De La Vega*

*Daniela Marina Gurrola Álvarez*

*Sergio Soroa López*

*Enrique Suárez y Toriello*

Centro para el Fortalecimiento Social, A.C.

Av. Tomás Fernández Campos No. 8945

Parque Industrial Bermúdez

Cd. Juárez, Chihuahua, México.

C.P. 32470

Teléfonos.:+52 656 629.91.16

+52 656 629.91.00 ext. 5900-5902

Cd. Juárez, Chihuahua, México. Junio 2011.

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio, sin la autorización escrita del autor.

**RESUMEN EJECUTIVO**

En México, la información con la que se cuenta sobre el llamado *Tercer Sector* es en general escasa. Esto ha impedido dimensionar la aportación que hacen las organizaciones de la sociedad civil al desarrollo social de las diferentes entidades, originando una percepción insuficiente y subvalorada del trabajo de las asociaciones civiles y sus actores, impidiendo así el diseño de estrategias de intervención enfocadas a promover y fortalecer las acciones del sector.

Esta investigación busca reunir y analizar información concreta que nos permita medir la presencia y aporte de las asociaciones civiles de Ciudad Juárez, además de conocer su situación actual para detectar tanto oportunidades y amenazas, como áreas de fortaleza y debilidad de las mismas, ¿Cuál es la aportación de las Organizaciones de la Sociedad Civil al Desarrollo Social de Ciudad Juárez?; ¿Con qué recursos cuentan?; ¿De dónde provienen? ¿Con que infraestructura cuentan para proporcionar sus servicios? ¿Es realmente representativa su contribución? La búsqueda de respuestas a éstas y otras preguntas detonaron y guiaron esta investigación. Las respuestas encontradas estimularon la difusión de las mismas.

Palabras claves: Juárez \* Aporte \* CFOSC

## I. ANTECEDENTES

En México, la información con la que se cuenta sobre el tercer sector es en general escasa. Esto ha impedido el dimensionar la aportación de las organizaciones de la sociedad civil al desarrollo social de las diferentes entidades, originando una percepción insuficiente y subvalorada del trabajo de las asociaciones civiles y sus actores, impidiendo así el diseño de estrategias de intervención enfocadas a promover y fortalecer las acciones del sector.

El Centro para el Fortalecimiento Social, A.C. –CFOSC- de Ciudad Juárez, Chihuahua, México, se ha dado a la tarea de sumar esfuerzos en la construcción de conocimiento sobre las organizaciones que trabajan en Cd. Juárez. Durante el año 2009 trabajó en el “Estudio del Grado de la Capacidad Institucional de las OSCS de Ciudad Juárez”<sup>319</sup> con el objetivo de conocer el grado de profesionalización de las asociaciones civiles de la localidad.

Dicha investigación permite conocer información no solo sobre el grado de desarrollo de la profesionalización de las instituciones, sino sobre el perfil de las mismas, la composición de sus consejos directivos y equipos operativos y su nivel de autosuficiencia.

---

<sup>319</sup> Centro para el Fortalecimiento Social A.C. (2009, marzo). Estudio del grado de la Capacidad Institucional de las OSCS de Ciudad Juárez. Recuperado en agosto de 2010. Disponible en: <http://www.cfosc.org.mx/pgDescargas.aspx>

Aunado a los antecedentes que surgieron de la investigación realizada durante 2009 y en base a las necesidades que el CFOSC ha ido detectando en las asociaciones, esta investigación busca reunir y analizar información concreta que nos permita medir la contribución que realizan las asociaciones civiles al desarrollo social del Municipio de Juárez, Chihuahua, México.

A la fecha no se tiene conocimiento de un estudio similar en nuestro país por lo que éste se constituye como el primer estudio en su tipo a nivel nacional y muy probablemente a nivel mundial que cuantifica y dimensiona de manera integral y completa, el aporte de las Organizaciones de la Sociedad Civil -OSCS- al desarrollo humano y social de una comunidad.

## II. MARCO TEÓRICO

Ciudad Juárez forma parte de la comunidad fronteriza más grande del mundo, la colindación entre países no es, entre ninguno, tan extensa como entre México y Estados Unidos. En el 2010, el INEGI reportó en Juárez una población superior a 1.3 millones, haciéndola también uno de los municipios más poblados del país<sup>320</sup>. Como la mayoría de las grandes ciudades, Juárez es aquejada por una serie de problemas de diferente índole: sociales, culturales, de seguridad, entre otros. Ha tenido un cambio que duplicó su población en tan solo 10 años durante la década de los noventa, crecimiento que se caracterizó por un crecimiento desordenado de la ciudad con los consiguientes impactos relacionados a dicho fenómeno. Como consecuencia de la dependencia económica de la industria maquiladora de exportación y la crisis económica que ha afectado a los Estados Unidos y a otras regiones del mundo, el municipio ha sufrido tasas elevadas de desempleo. Dichas circunstancias, han sido exacerbadas por la ola de violencia que se manifestó a través de los feminicidios y de los más de 3,000 homicidios resultantes de un conflicto entre los cárteles de la droga y la explosión y proliferación de los delitos de robo, extorsión y secuestro, los cuales han afectado los sectores económicos de comercio y de servicios de la ciudad y han creado un gran sentimiento de incertidumbre e inseguridad<sup>321</sup>. Ante éstos y otros sucesos queda

---

<sup>320</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (s.f.) Censo de Población y Vivienda. Número de habitantes Municipio de Ciudad Juárez. Recuperado en mayo de 2011. Disponible en: <http://cuentame.inegi.gob.mx/poblacion/habitantes.aspx>

<sup>321</sup> El Economista (2011, mayo). Seguridad Pública, Homicidios en Ciudad Juárez bajan 60% en un semestre. Recuperado en junio de 2011. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2011/05/21/homicidios-ciudad-juarez-bajan-60-semestre>

claro que la ciudad, con sus dinámicas y características únicas, pero sobretodo frente a la magnitud del problema enfrentado, requiere tanto de la participación activa de la ciudadanía, como de la sociedad civil organizada, ya que los problemas rebasan la capacidad de las instituciones de gobierno para hacerles frente. Es en este escenario en donde trabajan de manera cotidiana las OSCS y es el escenario mismo, el que hace extremadamente relevante la participación de las OSCS, formadas por ciudadanos que buscan comprometerse para mejorar el lugar en donde viven. Son sin lugar a dudas un factor preponderante para resolver de raíz los más grandes problemas de Juárez.

## II.1. Definición del Problema

**Tabla No. 1. Diversos registros de Organizaciones Sociales.**

INSTITUCION	Estado de Chihuahua	Municipio de Juárez	% del Total
Registro Publico de la Propiedad	5,966	1,728	29.0%
Directorio Donatarias Autorizadas	357	141	39.5%
Secretaria Desarrollo Social (CLUNI)	375	101	26.9%
FECHAC	800	222	27.8%
CFOSC, Ciudad Juárez (RFC, CLUNI, Donataria)	--	289	--

Nota:  
Tabla dise

ñada por el CFOSC a partir de los datos del Registro Público de la Propiedad del estado de Chihuahua; El Directorio de Donatarias Autorizadas de la SAT; La Secretaría de Desarrollo Social; El directorio de la FECHAC y bases de datos propias.

La tabla No.1 muestra una relación de los diversos registros de la sociedad civil organizada que existen en el Estado de Chihuahua. Lo que destaca en primera instancia la diversidad y la falta de correspondencia de las cifras reportadas de organizaciones existentes en el Estado, la cual puede ser explicada por diferentes motivos: 1) Registros históricos; 2) Falta de actualización y

depuración de los registros de organizaciones; 3) Directorios realizados con diferentes coberturas geográficas; 4) Directorios que consideran ciertas características o intereses (CLUNI, RFC, donatarias autorizadas, etc.)

El registro público de la propiedad del estado de Chihuahua tiene registradas en el Estado 5,966 asociaciones civiles legalmente constituidas, las asociaciones registradas contemplan todo el abanico correspondiente al tercer sector “asociaciones religiosas, asociaciones de auto beneficio, partidos y organizaciones políticas, instituciones de servicios a terceros, de las cuales 1,728 pertenecen al municipio de Cd. Juárez<sup>322</sup>.

El Directorio de Donatarias Autorizadas 2009 con Fecha de Publicación: 11/05/09, 11/08/09 y 21/12/09, ubica para el estado de Chihuahua 357 donatarias autorizadas de las cuales 141, se localizan en Ciudad Juárez<sup>323</sup>.

La Secretaría de Desarrollo Social proporciona información de las organizaciones que han obtenido la Clave Única de Inscripción al Registro (CLUNI). En el estado existen 375 organizaciones que cuentan con la clave, 101 (27%) se ubican en Cd. Juárez<sup>324</sup>.

De acuerdo a la Fundación del Empresariado Chihuahuense A.C. en su “Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Chihuahua (FECHAC 2005-2006)”, en el Estado se ubican alrededor de 800 organizaciones de la sociedad, 222 (28) se localizan en Ciudad

---

<sup>322</sup>Registro Público de la Propiedad del estado de Chihuahua (s.f.). Registro de organizaciones no gubernamentales. Recuperado en mayo 2010. Disponible en: <http://rpp.chihuahua.gob.mx/>

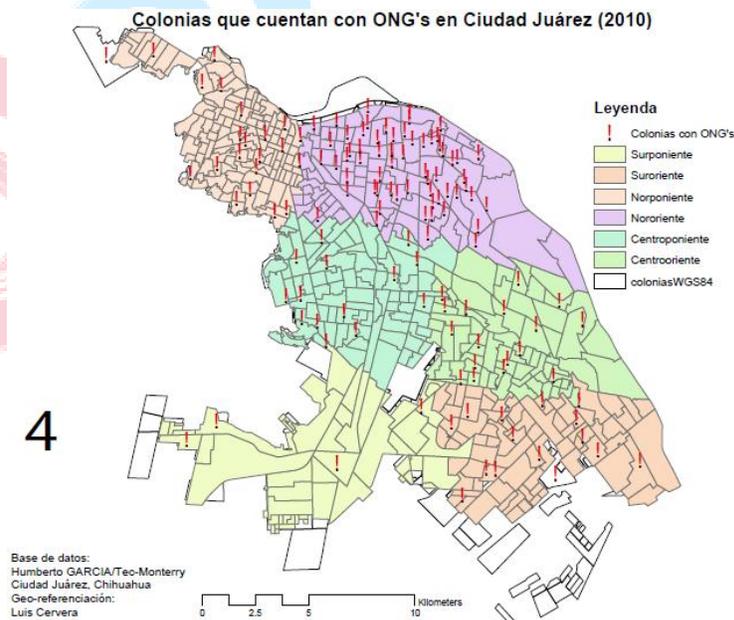
<sup>323</sup> Secretaría de Atención Tributaria (s.f.). Directorio de Donatarias Autorizadas 2009. Recuperado en mayo 2010. Disponible en: <http://www.sat.gob.mx>

<sup>324</sup> Secretaría de desarrollo social (s.f.). Buscador de las organizaciones de la sociedad civil. Recuperado en Mayo del 2010 .Disponible en : <http://148.245.48.10/buscadorOSC1/selector.aspx>

Juárez. El directorio contiene la siguiente información: Nombre de la Organización, Contacto, Dirección, Teléfono / Fax, Servicios y Objeto Social<sup>325</sup>.

El Centro para el Fortalecimiento Social A.C., en su “Directorio de organizaciones de Ciudad Juárez” proporciona información de 289 organizaciones de la ciudad; Cuenta con RFC, CLUNI, dato de Donataria Autorizada, Ámbito de Acción, Población que Atiende, Servicios, Ubicación, Teléfono y Contacto, entre otros. La base de datos del CFOSC Juárez distribuye a las organizaciones en diferentes campos de acción; Intermediarios filantrópicos (2%), Salud (7%), Rehabilitación y prevención (15%), Discapacidad (7%), Servicios Sociales (34%), Desarrollo Social (15%), Educación (9%), Arte Cultura y Deportes (3%), Medio Ambiente (1%), Derechos Humanos (2%), Colegios de Profesionistas y clubs de servicio (6%)<sup>326</sup>.

**Gráfica No. 1. Ubicación geográfica de las OSCS en 2010.**



325 Fundación del Empresariado Chihuahuense (2006, diciembre). Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Chihuahua. Recuperado en mayo de 2010 .Disponible en: <http://www.cfosc.org.mx/#directorio,directorio>.

<sup>326</sup> Centro para el Fortalecimiento Social, A.C. (2006, marzo). Directorio de organizaciones de Ciudad Juárez. Recuperado en mayo de 2010. Disponible en: <http://www.cfosc.org.mx/seccion/directorio/directorio/>

Nota: Gráfica diseñada a partir de la Base de datos del profesor del Tecnológico de Monterrey, campus Cd. Juárez, Humberto García. Con la Geo-referenciación de Luis Cervera y la distribución por AGEBS del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Sumados al esfuerzo en la construcción de conocimiento sobre las organizaciones que trabajan en Cd. Juárez se identifican diferentes trabajos:

1) El “Estudio del Grado de la capacidad Institucional de las OSCS de Ciudad Juárez” realizado en el 2009 por el CFOSC Juárez, cuyo objetivo fue conocer el grado de profesionalización de las asociaciones civiles de la localidad y sirvió de base al CFOSC para reforzar y reorientar sus esfuerzos de profesionalización de las OSCS<sup>327</sup>.

2) El capítulo V del libro “Filantropía y Sociedad Civil en México – Análisis de la ENAFI 2005-2008” de Michael Layton y Alejandro Moreno, el cual estudia los patrones locales que distinguen el impacto de la comunidad y de las redes sociales en el voluntariado y las donaciones a través de la aplicación de una encuesta realizada en la ciudad de Chihuahua con un total de 400 entrevistas. Algunos de los resultados de la encuesta, de acuerdo a la revista FortaleSer edición febrero 2011, reflejan una sociedad civil mucho más desarrollada que la que existe a nivel nacional, con mayores niveles de participación en actividades voluntarias y campañas de recaudación de fondos y al mismo tiempo, da señales alarmantes del deterioro del capital social en términos de los bajos niveles de confianza personal e institucional<sup>328</sup>.

3) La “Investigación de Institucionalidad en OSCS CFOSC Chihuahua” realizada por Bismark Market Research Company en julio del 2009, cuyo objetivo fue conocer el grado de institucionalización de las organizaciones de los municipios de Chihuahua, Delicias, Cuauhtémoc, Parral, Camargo, Jiménez, Nuevo Casas Grandes y Ojinaga<sup>329</sup>.

---

<sup>327</sup> Centro para el Fortalecimiento Social A.C. (2009, marzo). Estudio del grado de la Capacidad Institucional de las OSCS de Ciudad Juárez. Recuperado en agosto de 2010. Disponible en: <http://www.cfosc.org.mx/pgDescargas.aspx>

<sup>328</sup> Centro para el Fortalecimiento Social A.C. Chihuahua. Revista FortaleSer. Un estudio sobre los obstáculos que enfrenta el voluntariado en Chihuahua-México. Edición febrero 2011. Fecha de consulta: junio 2011. Disponible en el Centro para el Fortalecimiento de la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua bajo requerimiento.

<sup>329</sup> Bismark Market Research Company (2009, junio). Investigación de Institucionalidad en OSC CFOSC Chihuahua. Recuperado en junio de 2011. Disponible en el Centro para el Fortalecimiento de la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua bajo requerimiento.

Sin embargo, el panorama del trabajo de investigación sobre el tema de las asociaciones civiles, a nivel nacional, no ofrece información suficiente que permita entender la aportación de las mismas al desarrollo de sus localidades. Establecer contacto con la realidad de las asociaciones civiles permite conocerlas mejor, constituye un estímulo para quienes desarrollan esta actividad y ayuda a desarrollar una curiosidad creciente acerca de la solución de sus problemas. Algunas de las interrogantes que el presente estudio pretende responder son ¿Cuál es la aportación de las Organizaciones de la Sociedad Civil al Desarrollo Social de Ciudad Juárez?; ¿Cuál es la dimensión de la aportación y cómo se integra?; ¿Con qué infraestructura cuentan para proporcionar sus servicios?; ¿Son eficientes las Asociaciones Civiles en el uso de sus recursos?; ¿Hay participación de personas voluntarias en la labor de las AC?; ¿Cuál es la contribución de las OSCS en la generación de empleos?

## II.2. Objetivo General

Incrementar la información y el conocimiento sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil de Ciudad Juárez mediante un estudio censal para conocer su aporte al desarrollo social de la localidad y difundirlo.

## II.3. Objetivo Específico

II.3.1 Desarrollar una investigación que permita incrementar la información y el conocimiento de las acciones y el aporte de las OSCS de la localidad al desarrollo de ciudad Juárez.

## II.4. Hipótesis

Para la realización de este estudio el CFOSC parte de la idea de que las organizaciones de la sociedad civil de Ciudad Juárez realizan una aportación muy importante al desarrollo social de la localidad. Esto nunca ha podido ser dimensionado por las mismas organizaciones, por las autoridades ni por la población, por tanto dicho aporte ha sido subvalorado y minimizado.

# III. METODOLOGÍA

## III.1. Universo

Con el objetivo de definir el universo de organizaciones de la sociedad civil de servicios a terceros que contemplan el presente estudio, se tomó como referencia las diferentes bases de

---

datos disponibles. Entre ellas, el Registro Público de la Propiedad, Directorio de Donatarias Autorizadas, Secretaría de Desarrollo Social, Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil “FECHAC 2005- 2006”, Directorio de Organizaciones de Ciudad Juárez “CFOSC 2010”, entre otros. Para efectos del presente estudio se utilizó la base de datos del CFOSC, ya que ésta compila la información mínima requerida para llevar a cabo el estudio, la cual incluye los siguientes aspectos:

1. Nombre de la Asociación Civil.
2. Teléfono, dirección y correo electrónico vigentes.
3. Nombre del representante legal y/o presidente del consejo directivo / director ejecutivo.
4. Organizaciones que estén a la fecha de la realización del estudio brindando servicios a la comunidad.
5. Organizaciones de servicios a terceros.

Cabe hacer mención que dicha base de datos incluye todas aquellas OSCS vigentes en su operación. Información cotejada con el Directorio de donatarias autorizadas expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Base de datos de la Clave Única de Inscripción al Registro – CLUNI-, proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social y el Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil 2005-2006, proporcionado por la Fundación del Empresariado Chihuahuense A.C. – FECHAC.<sup>330</sup>

Con base en los criterios antes descritos y el número de OSCS registradas en la base de datos del Centro para el Fortalecimiento –CFOSC. Durante el 2010 se define un universo de 268 organizaciones.

### III.2. Diseño de instrumentos

De acuerdo a la pregunta principal de investigación y a las preguntas secundarias, se definieron cuatro categorías de variables:

- Voluntariado.
- Empleo (directo e indirecto)
- Costos de operación y Valor de los servicios proporcionados.

---

<sup>330</sup> Nota: la base de datos del Registro Público de la Propiedad no fue contemplada debido a que incluye diferentes tipos de OSCS; asociaciones religiosas, de auto beneficio, partidos políticos, entre otras. Así mismo solo incluye el nombre de la Asociación, número de escritura y fecha de inscripción.

- Capital (equipamiento, terreno y edificio).

Se diseñó un cuestionario de 54 preguntas dirigido al presidente del consejo y/o director ejecutivo de la organización. Éstos, por su nivel de toma de decisiones y acceso a la información de la OSCS, poseen mayor información en temas de infraestructura y equipo, personal, voluntariado, alianzas, presupuesto, procuración de fondos, beneficiarios, proyectos de la organización, etc.

### III.3. Prueba Piloto

Con el objetivo de determinar el medio de aplicación adecuado para llevar a cabo el estudio; entrevista telefónica, cuestionario de auto aplicación enviado vía correo electrónico o, entrevista presencial. Se llevó a cabo una prueba piloto durante el primer trimestre del 2010. Se determinó que la opción más adecuada para la aplicación de instrumentos es la entrevista presencial ya que ésta, aunque genera un mayor costo operativo, propicia una mayor confianza en el entrevistado, lo cual se ve reflejado en la información obtenida ya que en la mayoría de los casos solo aquellos cuestionarios que se aplicaron bajo este método obtuvieron respuesta en temas como Presupuesto anual de operación, Fuentes de financiamiento (procuración de fondos), Infraestructura y Equipamiento, Sueldos y tipo de percepción. Una vez aplicados los cuestionarios se llevó a cabo el análisis estadístico de los mismos.

### III.4. Censo

Al analizar los resultados obtenidos en la prueba piloto se observó una alta variabilidad en los mismos ya que aunque la prueba maneja un margen de error del .05 los intervalos de confianza de la prueba son muy amplios. Por dicha razón y por cuestiones operativas y presupuestales se decidió que el total de organizaciones incluidas en el estudio fuera igual al universo de las 268 organizaciones. Sin embargo, durante el levantamiento de la encuesta se descubre que 7 de las organizaciones consideradas ya no operan por lo que el universo del estudio se redujo a 261 organizaciones.

### III.5. Aplicación de instrumentos

Se llevó a cabo durante el periodo comprendido de agosto del 2010 a enero del 2011, en donde el primer paso consiste en la capacitación del personal operativo llamado entrevistador. Luego se realizó una labor de sensibilización con los directivos de las

organizaciones dando a conocer la importancia de facilitar información precisa y sobre la trascendencia del estudio. Esto se hizo de forma personal a través de medios electrónicos con los que cuenta el CFOSC como base de datos con correos electrónicos, boletines semanales y página web. Durante la convocatoria a participar, se informó a las OSCS sobre los objetivos de la investigación, el periodo de aplicación de instrumentos, personal a entrevistar y entrevistadores, entre otros.

Posteriormente se concertan las citas, vía telefónica, para la realización en las entrevistas.

- ❖ Se logró entrevistar al 68.3% del total de las organizaciones (181).
- ❖ El 31.7% de ellas (80) no contestaron la entrevista por alguna de las siguientes causas:
  - Seguridad.
  - Cambio de domicilio, datos telefónicos, correo electrónico.
  - Desinterés.
  - Disponibilidad de tiempo.
  -

El Universo de estudio contempló 261 OSCS, de las cuales se logra entrevistar a 181. Para poder calcular la aportación de los no entrevistados, se utilizó el método de extrapolación por estratos, el cual es un método científico que busca pronosticar el comportamiento y/o tendencia de una o más variables.

Se realizan los cálculos de todas las variables de estudio por campo de acción y/o estrato de las OSCS entrevistadas para posteriormente extrapolar estos resultados a las no entrevistadas divididas por estrato.

### III.6. Bases de datos

Para la creación de información es necesario diseñar bases de datos que permitan de manera flexible y sistémica, ordenar. El conjunto de datos sobre algún tema o problemática no es en sí información hasta ser analizada e interpretada<sup>331</sup>. En el caso de esta investigación fueron utilizados dos *softwares* diferentes para la creación de bases de datos, captura y análisis estadísticos.

---

<sup>331</sup> Wikipedia, La enciclopedia libre. (s.f). Artículo, Base de datos. Recuperado en mayo de 2011. Disponible en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Base\\_de\\_datos](http://es.wikipedia.org/wiki/Base_de_datos).

El primero de estos es el SPSS el cual se utilizó para procesar las entrevistas hechas a las OSCS y análisis de las variables de estudio. Para el cálculo y análisis de los datos referidos a la variable de Capital, la cual se refiere al equipamiento, terreno y edificio, se utilizaron hojas de cálculo de Excel.

### III.7. Análisis estadístico.

#### III.7.1. Clasificación de las OSCS por campo de acción

La primera tarea para abordar el análisis estadístico consistió en clasificar cada una de las OSCS del estudio según su campo de acción. Para tal propósito se utilizó con base en la clasificación desarrollada por el Centro Mexicano de Filantropía –CEMEFI.<sup>332</sup>

**Tabla No 2. Campo de Acción de las OSCS.**

<b>Campo de Acción:</b>	<b>Descripción:</b>
<b>Intermediarios Filantrópicos</b>	<b>Fundaciones donantes y fundaciones que apoyan y promueven el voluntariado.</b>
<b>Salud</b>	<b>Hospitales, centros de salud, dispensarios, clínicas e instituciones que ofrecen servicio para la salud mental.</b>
<b>Rehabilitación y Prevención</b>	<b>Centros de rehabilitación, prevención y atención a personas con problemas de alcoholismo y drogadicción.</b>
<b>Discapacidad</b>	<b>Organizaciones que prestan servicios dirigidos a personas con algún tipo de discapacidad, como síndrome de down, espina bífida, autismo, y/o discapacidad motora, auditiva y visual.</b>
<b>Servicios Sociales</b>	<b>Servicios de atención y/o asistencias, albergues, centros de atención a desastres, estancia infantil, asilos, centro de día, comedores comunitarios, centros de apoyo y otras instituciones de servicios social.</b>

<sup>332</sup> Centro Mexicano para la Filantropía (s.f.). Directorio de Instituciones Filantrópicas V 1.1. Organizaciones por campo de acción. Recuperado en junio 2010. Disponible en: <http://directorio.cemefi.org/Estadisticas/frmoOrganizacionesPorCampoAcción.aspx>

<b>Desarrollo Social</b>	<b>Promueven acciones tendientes a lograr mejores condiciones de vida, así como impulsar el desarrollo productivo de la población en situación de marginación o pobreza.</b>
<b>Educación e Investigación</b>	<b>Organizaciones que ofrecen servicios educativos de preescolar, primaria, secundaria y/o educación media superior. Así como aquellas Organizaciones que impulsan el avance del conocimiento y el desarrollo cultural a través de investigaciones.</b>
<b>Arte, Cultura y Deportes</b>	<b>Organizaciones que promueven las bellas artes, las tradiciones populares, el deporte y la preservación del patrimonio cultural.</b>
<b>Medio Ambiente</b>	<b>Promueven el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la protección de animales.</b>
<b>Derechos Humanos</b>	<b>Organizaciones que ofrecen asesoría legal y fiscal, así como defensa y litigio sobre temas como la defensa al trabajador, equidad de género, población migrante, entre otro tipo de casos sobre derechos humanos.</b>

Nota: Tabla diseñada por el CFOSC a partir de bases de datos propias y del Directorio de Instituciones Filantrópicas V 1.1. del Centro Mexicano para la Filantropía.

Una vez conformadas las bases de datos y clasificadas las OSCS, se desarrolló el análisis estadístico para las 181 OSC entrevistadas.

### III.7.2. Voluntariado

Para estimar la aportación en voluntariado de las OSCS al desarrollo de Ciudad Juárez se clasificaron los voluntarios de acuerdo a su perfil; Empresarios, Auto Empleados/Comerciantes, Profesionistas, Empleados/oficios, Ama de Casa o Estudiantes. Posteriormente se realiza la sumatoria del total de horas anuales que cada uno dedica a la organización en donde presta sus servicios voluntarios, la cual se multiplica por el costo/hora establecido de acuerdo a su perfil.

### III.7.3. Empleos Directos e Indirectos

Con base en la información proporcionada por las OSCS se calcula el total de empleos permanentes, el costo anual de los mismos y el salario promedio mensual por trabajador. Así

mismo con base en la generación de empleos indirectos que se desprenden de otras industrias se estimó que el número de empleos indirectos generados es de 1.98 por cada empleo directo con un costo estimado promedio mensual por trabajados de \$ 6,415.0.\*

#### III.7.4. Costos de Operación y Valor de los servicios proporcionados

Para calcular los costos de operación se realiza la sumatoria de los costos anuales por OSCS, para posteriormente, clasificar las diferentes fuentes de financiamiento con que cuentan y su porcentaje correspondiente con relación al costo anual de operación.

#### III.7.5. Valor de los servicios proporcionados.

El costo de operación de las OSCS difiere del valor de los servicios proporcionados por estas, ya que el primero refleja lo que les cuesta producir el servicio, mientras que el segundo expresa el valor de mercado del mismo.

Para estimar el valor de los servicios proporcionados se creó una clasificación, se calculó el número de servicios anuales que brindan las OSCS, el número de beneficiarios y se consultó a las OSCS el valor de mercado de los mismos.

#### III.7.6. Capital (equipamiento, terreno y edificio)

Se calculó para cada una de OSCS el valor catastral del terreno y construcción con los que cuentan, tomando en consideración los m<sup>2</sup> de terreno, ubicación, m<sup>2</sup> de construcción, tipo de construcción y condiciones de la misma.<sup>333</sup> Una vez obtenido el valor catastral se deprecia a 15 años. Para términos del presente estudio se consideró como aportación anual el valor catastral depreciado a 1 año de cada OSCS.

---

\*Nota: Para estimar el trabajo indirecto que genera el sector social en México se utilizaron algunos ejemplos de diferentes sectores en economías de tamaño medio, medidas en términos de PIB per cápita; Construcción 1.54 de empleos indirectos por cada directo; Agrícola 1.47; Industria 2.62. Tomando en cuenta los coeficientes anteriores se estima 1.98 de empleos indirectos por cada empleo directo para el sector social mexicano. <http://www.ega-asociacioneolicagalicia.es/en/sectoraldata/employment.php>

<sup>333</sup> Municipio de Ciudad Juárez (2010, febrero). Tabla de valores catastrales de construcción, calles y avenidas principales, valores para el suelo 2010. Recuperado en julio de 2010. Disponible en Dirección de Catastro Municipal.

Para estimar el Equipamiento se creó una clasificación del equipo de las OSCS para posteriormente calcular el total de estos bienes, tomando como base los precios publicados por tiendas departamentales como Office Depot<sup>334</sup> y Sam's<sup>335</sup>. Se calculó el precio promedio de cada uno de los artículos electrónicos. En el caso de equipo médico, quirófanos, automóviles, camionetas y camiones se consulta a las OSCS para estimar su monto. El valor estimado del equipamiento se deprecia a 3 años y al igual que el terreno y edificio se consideró como aportación anual el primer año de depreciación.

### III.8. Extrapolación por estratos

Uno de los retos que se presenta en todo proceso de encuesta es el enfrentarse a la “no entrevista”, si bien es cierto que representa una merma en la precisión de los datos es importante identificar alguna estrategia que corrija la fidelidad de la información.

El Universo de estudio contempló 261 OSCS, de las cuales se logra entrevistar a 181. Para poder calcular la aportación de los no entrevistados, se utilizó el método de extrapolación por estratos, el cual es un método científico que busca pronosticar el comportamiento y/o tendencia de una o más variables<sup>336</sup>.

Se realizan los cálculos de todas las variables de estudio por campo de acción y/o estrato de las OSCS entrevistadas para posteriormente extrapolar estos resultados a las no entrevistadas divididas por estrato.

### III.9. Estimación de Resultados

Cada una de las aristas que compone los resultados se construyó con datos proporcionados por las mismas organizaciones sociales, las cuales fueron la fuente de información principal para la elaboración del Estudio. Dicho esto, es importante hacer notar que las cifras obtenidas responden

---

<sup>334</sup> Office Depot (s.f). Lista de precios por artículo. Recuperada el 23 de mayo de 2010. Disponible en: <http://store.officedepot.com/OnlineStore/>

<sup>335</sup> Sam's (s.f). Lista de precios por artículo. Recuperada el 23 de mayo de 2010. Disponible en: [http://www.sams.com.mx/Pages/defaultIndividual.aspx?cat=SamsClub\\_MX&category=Individual&ig=Individual-Home](http://www.sams.com.mx/Pages/defaultIndividual.aspx?cat=SamsClub_MX&category=Individual&ig=Individual-Home)

<sup>336</sup> Wikipedia La enciclopedia libre (s.f). Artículo Extrapolación. Recuperado en mayo 2011. Disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Extrapolaci%C3%B3n>

a estimaciones que si bien parten de la investigación de cada uno de los casos, no son datos contables. El recurrir a este tipo de estrategias, dada la escases de información relacionada, requiere del cuidado de la precisión de la información que se obtiene, por lo que la tarea incluyó la participación de personal con la habilidad en el manejo de cada tema en su particularidad.

#### **IV. RESULTADOS**

IV.1. Aportación total en términos económicos en un año (2010):

**Tabla No. 3. Aportación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (2010).**

	<b>Pesos MN</b>
<b>Operación y Servicios</b>	<b>\$1,946 MDP</b>
<b>Aportación Capital</b>	<b>\$67,026,568</b>
<b>Aportación Total</b>	<b>\$2,013 MDP</b>

Nota: Tabla diseñada por el CFOSC a partir de los datos proporcionados por las OSCS. Considerando en Operación y Servicios: Voluntarios, Salarios Directos e Indirectos, Presupuesto Anual y Valor de los Servicios Proporcionados. Así mismo, considerando en Aportación Capital: Capital depreciado de acuerdo a las normas de contabilidad; mobiliario y equipo a 3 años; edificios y terrenos a 15 años.

La aportación de las OSCS al desarrollo humano y social del Municipio de Juárez, Chihuahua, México, durante el 2010 asciende a \$2,013 MDP (dos mil trece doce millones de pesos moneda nacional).

## IV.2 Dimensión del aporte.

**Tabla No. 4. Dimensión del aporte de las OSCS (2010)**

	<b>Cantidad</b>	<b>% Equivalente de Aportación de OSCS</b>
Presupuesto Municipal 2010 <sup>337</sup>	<b>\$2,764 MDP</b>	--
Aportación OSCS 2010	<b>\$2,013 MDP</b>	<b>72.8%</b>
PIB Municipio Juárez 2010 <sup>338</sup>	<b>\$110,362 MDP</b>	<b>1.8%</b>

Nota: Tabla diseñada por el CFOSC a partir de los datos del presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2011 del municipio de Juárez; y del PIB Municipal 2011 publicado por el INEGI para Ciudad Juárez.

Al comparar la aportación realizada por las OSCS para el desarrollo humano y social de los habitantes del Municipio de Juárez, Chihuahua, México, durante el 2010 con el Presupuesto Anual de Egresos del Municipio referido y con el Producto Interno Bruto de la Ciudad registrados para el mismo año, encontramos que dicho aporte representa el 72.8% del presupuesto de egresos del Municipio y el 1.8% del PIB de la localidad. Estas equivalencias ponen de manifiesto la magnitud y la importancia, medida en términos económicos, del papel que realiza la sociedad civil organizada, a favor del referido desarrollo.

Se considera que esta aportación es superior, teniendo en cuenta que los terrenos y edificios fueron valuados a valor catastral, valor que en opinión de los autores, está más del 50% por abajo del valor comercial y que existe un sub-registro del número de voluntarios participantes, de las aportaciones en especie, así como del monto de los presupuestos de operación manifestados.

---

337 Gobierno del estado libre y soberano de Chihuahua (2011, marzo). Presupuesto de egresos ejercicio fiscal del año 2011 de los municipios : Juárez, Chihuahua, Camargo, Casas Grandes, Delicias, Jiménez, Aldama, Cuauhtémoc, Meoqui e Hidalgo del Parral. Recuperado en mayo del 2011. Disponible en: [www.juarez.gob.mx/transparencia/Finanzas/ppto\\_egresos-2011.pdf](http://www.juarez.gob.mx/transparencia/Finanzas/ppto_egresos-2011.pdf)

338 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (s.f.). Información nacional por entidad federativa y municipios. Recuperado en mayo del 2011. Disponible en : <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?ent=08>

### IV.3. Costo – Eficiencia

**Tabla No. 5. Costo-Eficiencia de las OSCS en 2010.**

Costo Anual de Operación	\$444,535,721.91
Valor estimado de los Servicios en el mercado	\$1,076 MDP
<b>Retorno de la Inversión *</b>	<b>242.04%</b>

Nota: Tabla diseñada por el CFOSC a partir de los datos proporcionados por las OSCS. El valor estimado de los servicios en el mercado es dividido entre el costo anual de operación.

La tabla anterior muestra que por cada peso invertido en las organizaciones de la sociedad civil de Ciudad Juárez, éstas generan \$2.42 pesos en servicios a la comunidad, comprobando la eficiencia de las OSCS con relación a los servicios que prestan y las actividades que llevan a cabo a favor de la población.

En los capítulos siguientes se presenta a detalle cómo se construyen los rubros que componen la aportación total.

### IV.4. Voluntariado

Los resultados de esta investigación nos permiten observar que las organizaciones promueven y facilitan la participación activa y voluntaria de personas que dedican parte de su tiempo a alguna actividad filantrópica, constituyendo como consecuencia, un ejemplo de participación ciudadana y de responsabilidad social.

Este estudio muestra que durante el 2010 participan de manera activa **16,451 voluntarios** en las muy diversas actividades y servicios de las OSCS de Ciudad Juárez. De dicho total, el 47% son estudiantes, el 29.6% amas de casa, el 11.9% empleados, 7.6% profesionistas, el 2.8% empresarios o comerciantes y el 1% otros.

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

Considerando los perfiles anteriores se estima un valor por hora de trabajo para posteriormente calcular su valor económico<sup>339</sup>:

**Tabla No. 6. Costo Estimado por Hora según perfil del voluntario:**

<b>Costo estimado x Hora</b>	<b>\$</b>
<b>Empresarios</b>	<b>\$166.66</b>
<b>Auto empleados / Comerciantes</b>	<b>\$166.66</b>
<b>Profesionistas</b>	<b>\$83.33</b>
<b>Empleados / Oficinas</b>	<b>\$41.16</b>
<b>Ama de Casa</b>	<b>\$29.16</b>
<b>Estudiantes</b>	<b>\$29.16</b>
<b>Otros</b>	<b>\$29.16</b>

Nota: Tabla diseñada por el CFOSC considerando la Tabla de salarios mínimos publicada por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; 59.80 pesos diarios para Ciudad Juárez. Para empresarios y auto empleados se estimaron 22.3 SM; Profesionistas 11.1 SM; Empleados 5.5 SM; Amas de casa, estudiantes y otros 3.9 SM.

**Tabla No. 7 Aportación Anual del Personal Voluntario**

<i>Concepto</i>	<i>Anual</i>
Total de Voluntarios	16,451
Total Anual de Horas de Voluntariado	538,680
Costo promedio por Hora	\$34.87
<b>Estimado del valor del voluntariado</b>	<b>\$18,783,932</b>

<sup>339</sup> Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (s.f) Tabla de salarios mínimos generales y profesionales por áreas geográficas. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010. Recuperado en diciembre de 2010. Disponible en: [http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla\\_salarios\\_minimos/2010/01\\_01\\_2010.pdf](http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla_salarios_minimos/2010/01_01_2010.pdf)

Horas promedio por año por Voluntario	32.74
Horas promedio por mes por Voluntario	2.73
<b>Días Trabajados (en un año)</b>	<b>76,954</b>
<b>Años Trabajados (en un año)</b>	<b>315</b>

Nota: Tabla diseñada por el CFOSC a partir de la información proporcionada por las OSCS y considerando la Tabla de salarios mínimos publicada por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

Considerando un costo promedio de \$34.87 pesos por hora y una aportación anual de 538,680 horas, se estima que la contribución de 2010, medida en términos económicos asciende a \$18.7 millones de pesos. Es importante destacar que este ejercicio no puede medir la conciencia social y el grado de co-responsabilidad social que manifiestan estas personas durante todo un año con su participación. Debemos destacar también que es posible que este rubro presente un sub-registro de participación voluntaria por el simple hecho de que existen organizaciones sociales que no contabilizan a sus voluntarios ni el trabajo que realizan.

#### IV.5 Personal

**Gráfica No. 2. Personal remunerado de las OSCS según campo de acción:**



Nota: Gráfica diseñada por el CFOSC a partir de la suma de los datos proporcionados por las OSCS considerando el Directorio de Instituciones Filantrópicas V 1.1. del Centro Mexicano para la Filantropía

La Gráfica No.2 muestra el total de empleos que generan las organizaciones de la sociedad civil en la localidad, según el campo de acción. En total durante el 2010, las OSCS crean y/o mantienen un total de 2,668 empleos formales, cifra que representa el 0.7% del total de la población económicamente activa ocupada (PEAO: 396, 911 personas) en el Municipio de Juárez, Chihuahua durante el 2009<sup>340</sup>.

**Tabla No. 8. Empleos directos e Indirectos. Aportación de remuneraciones salariales:**

<i>Concepto</i>	<i>Anual</i>
<b>Empleos Permanentes</b>	<b>2,668</b>
<b>Salarios Personal Remunerado (anual)</b>	<b>\$192,694,352</b>
<b>Promedio Salario por Persona (por mes)</b>	<b>\$6,018.69</b>
<b>Empleos Indirectos (1.98 * Empleo Permanente)</b>	<b>5,283</b>
<b>Salarios Empleos Indirectos</b>	<b>\$406,693,214</b>
<b>Salario Promedio Empleos Indirectos</b>	<b>\$6,415.56</b>
<b>TOTAL DE SALARIOS (Directos e Indirectos:</b>	<b>\$599,387,566</b>

Nota: Tabla diseñada por el CFOSC a partir de los datos proporcionados por las OSCS. Considerando los datos del Censo Económico 2009 publicado por el INEGI, así como la Tabla de salarios mínimos de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

La Tabla No.8 presenta un resumen del total de los empleos directos e indirectos generados por las OSCS de Ciudad Juárez durante el 2010 y su valor en el mercado laboral medido en términos

<sup>340</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (s.f.). Censo Económico 2009. Sistema Automatizado de Información Censal. Municipio de Ciudad Juárez. Recuperado en marzo de 2011. Disponible en:

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/saic/default.asp?s=est&c=17166>

de remuneraciones salariales<sup>341</sup>. La suma de ambos asciende a casi 600 millones de pesos anuales. Derrama que por supuesto apoya también la economía del Municipio. Para estimar el trabajo indirecto que genera el sector social en México se utilizaron algunos ejemplos de diferentes sectores en economías de tamaño medio, medidas en términos de PIB per cápita; Construcción 1.54 de empleos indirectos por cada directo; Agrícola 1.47; Industria 2.62. Tomando en cuenta los coeficientes anteriores se estima 1.98 de empleos indirectos por cada empleo directo para el sector social mexicano.

Es importante señalar que los salarios del personal de las OSCS son, en promedio, de \$6,018 pesos mensuales. El salario promedio que reciben los empleados de las organizaciones sociales del municipio de Juárez equivale a 3.44 salarios mínimos.<sup>342</sup>

**Tabla No. 9. Remuneraciones Promedio por Sector Económico..**

	<b>Sector Económico</b>	<b>Rem. Mensual Promedio</b>
1	Distribucion De Energia Electrica, Agua y Gas	\$27,591
2	Industrias Manufactureras	\$8,645
3	Servicios Profesionales, Cientificos y Tecnicos	\$7,498
4	Transportes, Correos y Almacenamientos	\$6,639
5	Mineria	\$6,355
6	<b>Salario Promedio En Las OSC's</b>	<b>\$6,018</b>
7	Informacion En Medios Masivos	\$5,772
8	Comercio Al Por Mayor	\$5,367
9	Manejo De Desechos y Servicios De Remediacion	\$4,724
10	Servicios Educativos	\$4,703

Nota: Tabla diseñada por el CFOSC a partir de los datos proporcionados por las OSCS. Considerando los datos publicados por el INEGI en el Censo Económico 2009.

La cifra del promedio salarial del personal de las OSCS coincide con la cifra promedio de Salarios en las OSCS reportada por el INEGI y se encuentra entre los primeros 10 lugares del apartado “Remuneraciones Promedio por Sector Económico”, publicada en el Censo Económico

<sup>341</sup> Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (s.f) Tabla de salarios mínimos generales y profesionales por áreas geográficas. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010. Recuperado en diciembre de 2010. Disponible en:

[http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla\\_salarios\\_minimos/2010/01\\_01\\_2010.pdf](http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla_salarios_minimos/2010/01_01_2010.pdf)

2009, del INEGI. Este hallazgo coloca a las percepciones de este sector específico, exactamente al nivel referido para el promedio nacional<sup>343</sup>.

IV.6 Costo de operación y valor de los servicios proporcionados.

IV.6.1. Costo de operación.

**Tabla No. 10. Fuentes de Financiamiento para la operación de las OSCS.**

<b>FUENTE DE FINANCIAMIENTO</b>	<b>\$ Pesos MN</b>	<b>%</b>
<b>Cuotas de Recuperación</b>	<b>\$134,205,334</b>	<b>30.2</b>
<b>Fundaciones (Locales, Nacionales e Internacionales)</b>	<b>\$ 87,040,094</b>	<b>19.6</b>
<b>Venta de Servicios</b>	<b>\$ 63,301,887</b>	<b>14.2</b>
<b>Fondos Gubernamentales (Municipales, Estatales y Federales)</b>	<b>\$ 37,741,083</b>	<b>8.5</b>
<b>Aportaciones Patronatos OSCS</b>	<b>\$ 31,873,211</b>	<b>7.2</b>
<b>Aportaciones Empresas</b>	<b>\$ 28,939,275</b>	<b>6.5</b>
<b>Donantes Particulares</b>	<b>\$ 28,228,018</b>	<b>6.4</b>
<b>Proyectos Productivos</b>	<b>\$ 18,448,232</b>	<b>4.2</b>
<b>Eventos de Procuración de Fondos de OSCS</b>	<b>\$ 14,758,586</b>	<b>3.3</b>
<b>TOTAL:</b>	<b>\$444,535,721</b>	<b>100.0</b>

Nota: Tabla diseñada por el CFOSC a partir de la suma de los datos proporcionados por las OSCS.

La Tabla No.10 muestra la aportación total que hacen las OSCS a través de su presupuesto anual de operación el cual ascendió durante 2010 a \$444,535,721 pesos. Esto nos indica que cada institución tiene en promedio, un presupuesto anual de \$1,703,202 pesos.

343 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (s.f.). Censo Económico 2009. Sistema Automatizado de Información Censal. Municipio de Ciudad Juárez. Recuperado en marzo de 2011. Disponible en:

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/saic/default.asp?s=est&c=17166>

Al analizar las diversas fuentes de financiamiento es notorio que un porcentaje elevado del presupuesto de operación de las OSCS (el 59%) proviene de recursos prácticamente propios (ingresos por cuotas de recuperación, proyectos productivos, eventos y aportaciones de patronatos), lo que indica de manera muy clara el nivel de autosuficiencia que han alcanzado a través de su existencia, presentando un panorama muy alentador en lo que respecta al área de sustentabilidad y sostenibilidad.

También se observa en la tabla que los fondos aportados por las instituciones gubernamentales para la operación y ejecución de proyectos asciende a solo el 8.5% del presupuesto anual de las OSCS.

Por otra parte, considerando la aportación total anual de las OSCS, la cantidad aportada por el gobierno representa apenas el 1.71% de ésta. En este contexto, por cada peso que aportan las instituciones gubernamentales, la sociedad civil organizada del Municipio de Juárez aporta \$58.44 pesos

#### IV.6.2 Valor de los servicios proporcionados.

**Tabla No. 11. Valor estimado de los servicios proporcionados por las OSCS en 2010.**

Valor estimado por estrato	\$
Servicios Sociales	\$311,042,887
Salud	\$213,793,140
Intermediarios Filantrópicos	\$160,425,000
Desarrollo Social	\$146,697,279
Educación e Investigación	\$85,495,800
Rehabilitación y Prevención	\$81,792,368
Arte, Cultura y Deporte	\$33,312,000
Discapacidad	\$26,314,063
Derechos Humanos	\$16,111,440
Medio Ambiente	\$954,000
Total del valor estimado	\$1,075,937,977

Nota: Gráfica diseñada por el CFOSC a partir de los datos proporcionados por las OSCS ordenados de acuerdo a la clasificación del Directorio de Instituciones Filantrópicas V 1.1. del Centro Mexicano para la Filantropía.

La Tabla No.11 muestra una estimación del valor de los servicios prestados y de las actividades realizadas por las OSCS a la población del Municipio de Juárez según el estrato de actividad el cual asciende a \$1,076 MDP. El valor de los servicios prestados por las organizaciones en áreas de Servicio Social, Salud, Intermediarios Filantrópicos y Desarrollo Social representa el 77% del total de la aportación vía estimación de costo de servicios prestados y actividades realizadas.

#### IV.6.3. Beneficiarios

**Tabla No. 12. Servicios proporcionados por las OSCS y población cubierta en 2010.**

Tipo De Organización	Mensuales	Mensuales
	# Servicios	# Beneficiarios
Arte, Cultura y Deportes	59,200	28,600
Derechos Humanos	20,126	19,746
Desarrollo Social	73,195	36,158
Discapacidad	5,789	1,858
Educación e Investigación	13,864	9,180
Intermediarios Filantrópicos	29,277	28,866
Medio Ambiente	750	795
Rehabilitación y Prevención	11,249	3,076
Salud	60,880	59,414
Servicios Sociales	194,559	82,139
<b>Total</b>	<b>468,889</b>	<b>269,832</b>

Nota: Tabla diseñada por el CFOSC a de los datos proporcionados por las OSCS considerando el Directorio de Instituciones Filantrópicas V 1.1. del Centro Mexicano para la Filantropía.

La Tabla No.12 muestra que las OSCS prestaron un total de 468,889 servicios a través de los cuales cubrieron a 269,832 habitantes, en su mayoría, residentes de las áreas marginadas y suburbanas del Municipio de Juárez.

Considerando que la población total registrada para el municipio en 2010 fue de 1,332,131 habitantes (INEGI 2010), las OSCS cubrieron y beneficiaron durante el mismo año, al 20% de la población del Municipio. Considerando que el 40% de la población total viven en condiciones de pobreza (532,852 habitantes), la cobertura de las OSCS correspondería al 50.6% de dicha población<sup>344</sup>.

Es importante señalar que este cálculo no se presenta de forma anual, debido a que la información con que se cuenta duplica o repite a los beneficiarios; esto incrementa la cifra anual de manera considerable.

#### IV.7. Capital

Este estudio permite visibilizar que las organizaciones de la sociedad civil de Ciudad Juárez cuentan con una considerable suma de recursos invertida en Capital, específicamente en terrenos, edificios y equipamiento.

**Tabla No. 13. Metro<sup>2</sup> de terreno y de construcción de las instalaciones de las OSCS en 2010**

<b>m<sup>2</sup> de Terreno</b>	<b>436,050</b>
<b>m<sup>2</sup> de Construcción</b>	<b>29,328</b>
<b>Valor Catastral de Terrenos y Edificios</b>	<b>\$466,813,339</b>
<b>Valor Catastral Promedio por OSC</b>	<b>\$1,788,556</b>

Nota: Tabla diseñada por el CFOSC a partir de la información proporcionada por las OSCS.

<sup>344</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (s.f.) Censo de Población y Vivienda INEGI 2010. México En Cifras. Municipio de Ciudad Juárez. Recuperado en marzo de 2011. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mecixocifras/default.aspx?ent=08>

La Tabla No.13 muestra que las OSCS ocupan 436,050 m<sup>2</sup> de terrenos ubicados en el contexto del Municipio de Juárez en los que tienen fincados un total de 29,328 m<sup>2</sup> de construcción. El valor catastral de ambos conceptos asciende a casi 470 millones de pesos. Al respecto se debe tomar en cuenta que esta cifra considera el valor catastral y no el valor comercial, el cual, a consideración de los autores, se encuentra por lo menos 50% arriba del valor catastral.

**Tabla No. 14. Equipamiento de las OSCS durante 2010.**

<b>Equipamiento</b>	<b>N</b>
<b>PCS</b>	<b>1,910</b>
<b>Escritorios</b>	<b>2,129</b>
<b>Impresoras</b>	<b>506</b>
<b>Fax</b>	<b>158</b>
<b>Scanners</b>	<b>231</b>
<b>Cámaras</b>	<b>246</b>
<b>Proyectores</b>	<b>230</b>
<b>Clima / Calefacción</b>	<b>488</b>
<b>Equipo Medico</b>	<b>150</b>
<b>Quirófanos</b>	<b>22</b>
<b>Automóviles</b>	<b>94</b>
<b>Camiones o Camionetas</b>	<b>258</b>

Nota: Tabla diseñada por el CFOSC a partir de los resultados de la investigación.

La Tabla No.14 muestra una relación del tipo y cantidad del equipamiento con el que cuentan las OSCS en el Municipio de Juárez. Su valor alcanza \$107,717,037 pesos, cifra que corresponde a una inversión promedio por organización de \$412,708 pesos.

Para dimensionar de forma más clara el tipo de equipamiento de las instituciones participantes, es interesante mencionar que cada OSCS en promedio cuenta con ocho escritorios, seis computadoras, dos impresoras y un vehículo.

La información anterior nos dice claramente que el *Sector Social* de Ciudad Juárez cuenta con una infraestructura importante y adecuada para facilitar y apoyar los servicios y las actividades que realizan a favor de la comunidad.

## V. CONCLUSIONES

Es importante señalar que éste es el primer estudio a nivel nacional y probablemente a nivel mundial que cuantifica y dimensiona de manera integral y completa el aporte que realizan las Organizaciones de la Sociedad Civil al desarrollo humano social de una comunidad. Como tal, es importante manifestar que este estudio es un punto de partida y cuyo camino se orienta a mejores y más completos estudios.

Por su importancia y trascendencia los autores piensan que se debe actualizar cada tres años y con sus resultados, ir construyendo un sistema de indicadores universal y consensuado.

La dimensión del aporte económico anual del llamado *Tercer Sector* es de casi el 80% del presupuesto de egresos anual del Ayuntamiento de Ciudad Juárez y de 2% con relación al Producto Interno Bruto (PIB) de la entidad, evidenciando la magnitud del aporte que hace el Sector al desarrollo humano y social de Ciudad Juárez.

Por tal motivo, el CFOSC tiene el compromiso de difundirlo entre las OSCS para que ellas tomen conciencia de la magnitud del esfuerzo que llevan a cabo. También será de fundamental importancia su difusión con las agencias financiadoras, los tres niveles de Gobierno, las empresas y la comunidad en general para que se conozca el tamaño de la acción de las OSCS en el municipio y para promover el reconocimiento, la confianza y el apoyo que deben recibir y tener el trabajo que llevan a cabo las OSCS.

El documento muestra también, además del aporte medido en términos económicos, que las OSCS cuentan con infraestructura y recursos humanos que les permite atender al 20% de la población total de la ciudad y que esta cobertura se hace a bajo costo y con una alta eficiencia.

## **REFERENCIAS**

### **Trabajos de investigación**

Centro para el Fortalecimiento Social A.C. (2009, marzo). Estudio del grado de la Capacidad Institucional de las OSCS de Ciudad Juárez. Recuperado en agosto de 2010. Disponible en: <http://www.cfosc.org.mx/pgDescargas.aspx>

Estudio Piloto sobre las A.C. de Ciudad Juárez (2010, enero-mayo). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad Juárez. Alumnos Profesional de la materia de Métodos Cualitativos. Recuperado en mayo de 2010. Disponible en bases de datos físicas del CFOSC Cd. Juárez, Chihuahua.

### **Páginas de Internet**

Centro Mexicano para la Filantropía (s.f.). Directorio de Instituciones Filantrópicas V 1.1. Organizaciones por campo de acción. Recuperado en junio 2010. Disponible en: <http://directorio.cemefi.org/Estadisticas/frmoOrganizacionesPorCampoAcción.aspx>

Centro para el Fortalecimiento Social, A.C. (2006, marzo). Directorio de organizaciones de Ciudad Juárez. Recuperado en mayo de 2010. Disponible en: <http://www.cfosc.org.mx/seccion/directorio/directorio/>

Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C. (2006, diciembre). Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Chihuahua. Recuperado en mayo de 2010. Disponible en: <http://www.cfosc.org.mx/#directorio,directorio>

Office Depot (s.f). Lista de precios por artículo. Recuperada el 23 de mayo de 2010. Disponible en: <http://store.officedepot.com.mx/OnlineStore/>

Sam's Club (s.f). Lista de precios por artículo. Recuperada el 23 de mayo de 2010. Disponible en:

[http://www.sams.com.mx/Pages/defaultIndividual.aspx?cat=SamsClub\\_MX&category=Individual&ig=Individual-Home](http://www.sams.com.mx/Pages/defaultIndividual.aspx?cat=SamsClub_MX&category=Individual&ig=Individual-Home)

Wikipedia, La enciclopedia libre. (s.f). Artículo, Base de datos. Recuperado en mayo de 2011. Disponible en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Base\\_de\\_datos](http://es.wikipedia.org/wiki/Base_de_datos).

Wikipedia La enciclopedia libre (s.f). Artículo Extrapolación. Recuperado en mayo 2011. Disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Extrapolaci%C3%B3n>

### **Documentos electrónicos de Instancias de Gobierno**

Gobierno del estado libre y soberano de Chihuahua (2011, marzo). Presupuesto de egresos ejercicio fiscal del año 2011 de los municipios : Juárez, Chihuahua, Camargo, Casas Grandes, Delicias, Jiménez, Aldama, Cuauhtémoc, Meoqui e Hidalgo del Parral. Recuperado en mayo del 2011. Disponible en: [www.juarez.gob.mx/transparencia/Finanzas/ppto\\_egresos-2011.pdf](http://www.juarez.gob.mx/transparencia/Finanzas/ppto_egresos-2011.pdf)

Municipio de Ciudad Juárez (2010, febrero). Tabla de valores catastrales de construcción, calles y avenidas principales, valores para el suelo 2010. Recuperado en julio de 2010. Disponible en Dirección de Catastro Municipal.

Registro Público de la Propiedad del estado de Chihuahua (s.f). Registro de organizaciones no gubernamentales. Recuperado en mayo 2010. Disponible en: <http://rpp.chihuahua.gob.mx/>

Secretaría de Atención Tributaria (s.f). Directorio de Donatarias Autorizadas 2009. Recuperado en mayo 2010. Disponible en: <http://www.sat.gob.mx>

Secretaría de desarrollo social (s.f). Buscador de las organizaciones de la sociedad civil. Recuperado en Mayo del 2010. Disponible en: <http://148.245.48.10/buscadorOSC1/selector.aspx>

## **Documentos Electrónicos**

Bernal Franco, G. (s.f.). Las ONG y su influencia en el cambio social. Fecha de consulta: mayo 2010. Disponible en: <http://www.inisoc.org/ongmex.htm>. Pág 10-38.

Bismark Market Research Company (2009, junio). Investigación de Institucionalidad en OSC CFOSC Chihuahua. Recuperado en junio de 2011. Disponible en el Centro para el Fortalecimiento de la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua bajo requerimiento. Pág. 1-12.

Centro de Información de las Naciones Unidas (2008, mayo). Organizaciones no gubernamentales. Recuperado en mayo de 2010. Disponible en: <http://www.cinu.org.mx/ong/index.htm>. Pág. 6-9.

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (s.f) Tabla de salarios mínimos generales y profesionales por áreas geográficas. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010. Recuperado en diciembre de 2010. Disponible en: [http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla\\_salarios\\_minimos/2010/01\\_01\\_2010.pdf](http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla_salarios_minimos/2010/01_01_2010.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (s.f.). Censo Económico 2009. Sistema Automatizado de Información Censal. Municipio de Ciudad Juárez. Recuperado en marzo de 2011. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/saic/default.asp?s=est&c=17166>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (s.f.) Censo de Población y Vivienda. Número de habitantes Municipio de Ciudad Juárez. Recuperado en mayo de 2011. Disponible en: <http://cuentame.inegi.gob.mx/poblacion/habitantes.aspx>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (s.f.) Censo de Población y Vivienda 2010. México En Cifras. Municipio de Ciudad Juárez. Recuperado en marzo de 2011. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mecixocifras/default.aspx?ent=08>

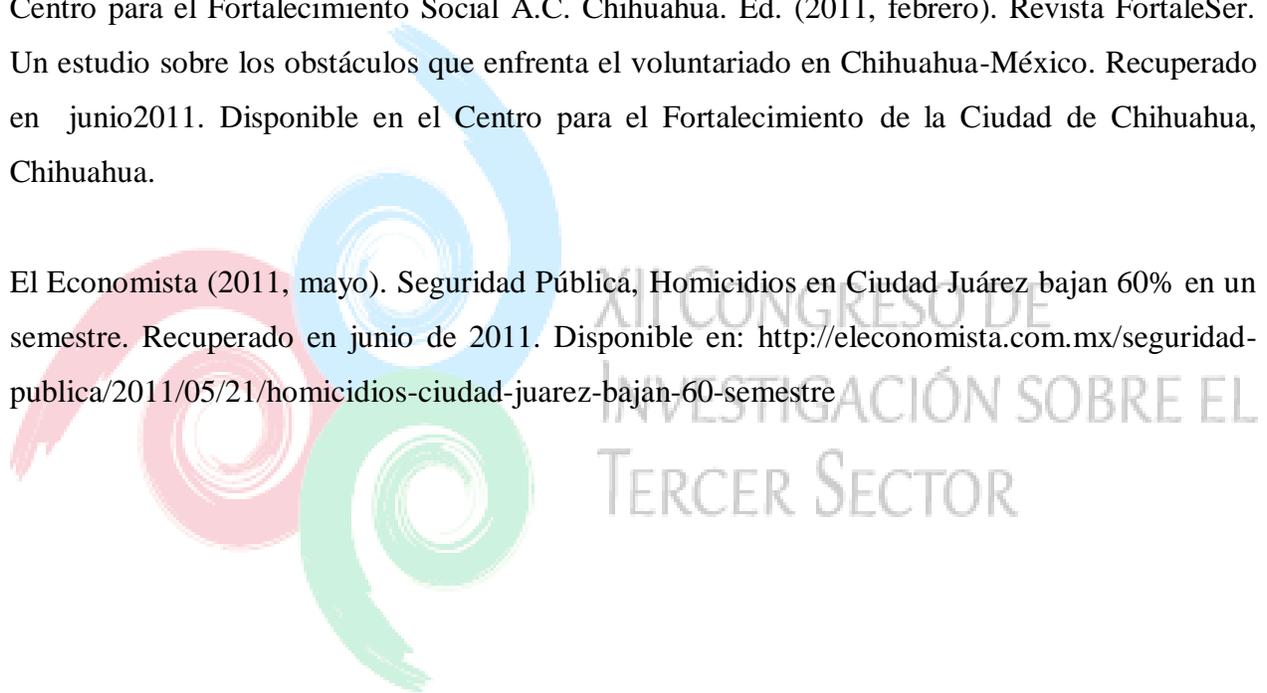
Instituto Nacional de Estadística y Geografía( s.f.). Información nacional por entidad federativa y municipios. Recuperado en mayo del 2011. Disponible en : <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?ent=08>

Padgett, T.; Booth Thomas, C. (2001, enero).TIMES. Two Countries, One City. Recuperado en mayo de 2010. Disponible en: <http://www.time.com/time/covers/1101010611/fcities2.html>. Pág.3

### **Revistas**

Centro para el Fortalecimiento Social A.C. Chihuahua. Ed. (2011, febrero). Revista FortaleSer. Un estudio sobre los obstáculos que enfrenta el voluntariado en Chihuahua-México. Recuperado en junio2011. Disponible en el Centro para el Fortalecimiento de la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua.

El Economista (2011, mayo). Seguridad Pública, Homicidios en Ciudad Juárez bajan 60% en un semestre. Recuperado en junio de 2011. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2011/05/21/homicidios-ciudad-juarez-bajan-60-semestre>



## **Mesa B.3 Las TIC como medio de participación ciudadana**

### **El reto comunicacional de las organizaciones de la sociedad civil en la era digital.**

*Mtra. Patricia Durán Bravo*

*Mtra. Nancy Cisneros Martínez*

*CP. Salvador Sánchez Trujillo*

*Lic. Ricardo Ortega Hernández*

#### **RESUMEN**

En la sociedad de la información, la información y el conocimiento se conciben como bienes públicos que enriquecen los procesos deliberativos, esto exige una capacidad comunicativa no únicamente técnica, sino estratégica, que permita el uso social positivo de las TIC, que hoy han transformado el sistema de comunicación de las sociedades democráticas modernas en una “red global”. Esto demanda la necesidad de nuevas modalidades de solidaridad, asociación y cooperación entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil que ha originado nuevos retos para las organizaciones de la sociedad civil.

Con el propósito de coadyuvar en la profesionalización de las organizaciones de la sociedad civil, se realizó un estudio exploratorio de corte cuantitativo a 92 organizaciones mexicanas para describir el manejo de la comunicación estratégica y diseñar propuestas de intervención comunicacional que permita a estas organizaciones mayor efectividad.

**PALABRAS CLAVE:** Comunicación Estratégica, organizaciones sociales, Tecnologías de la comunicación y la información.

## INTRODUCCIÓN

La inserción de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en el escenario social es reciente, por lo que presentan una escasa profesionalización, sin embargo, las exigencias de resultados e impactos directos en el desarrollo social son cada día más imperiosas. Hoy más que nunca, las OSC deben tomar iniciativas que refuercen su reputación y la confianza social, que fomente una sociedad civil activa, creativa y orientada a nuevos horizontes de convivencia, oportunidades y opciones para todos. La comunicación es una estrategia indispensable para mejorar la transparencia, fomentar la confianza social y la reputación en estas organizaciones, activos fundamentales para la consecución de sus propósitos. Por lo que el rol del comunicador en las OSC debe abandonar su función tradicional, en el que se buscaba solo transmitir información, para desarrollar el papel de facilitador de diálogo y negociación, que permitan la producción de vínculos sociales fuertes de todos los actores públicos, privados o sociales, y así abordar de la mejor manera las problemáticas sociales.

Ante el contexto de crisis social, política y económica es necesario redefinir el modelo de participación de la sociedad civil, que concilie mayor libertad con mayor eficiencia. Esta necesidad responde a múltiples circunstancias, que van desde el incremento de las necesidades sociales en las democracias modernas, la redefinición de la esfera pública y global que ha provocado la convergencia tecnológica, hasta la disminución de la credibilidad y eficacia de los modelos modernos de gestión político-económicos.

En la sociedad de la información, la información y el conocimiento se conciben como bienes públicos que enriquecen los procesos deliberativos, lo que exige una capacidad comunicativa que permita el uso social positivo de Tecnologías de la Información y la comunicación, que hoy han transformado el sistema de comunicación de las sociedades democráticas modernas en una “red global”. Al respecto, en la cumbre mundial sobre sociedad de la información convocada por las Naciones Unidas en Ginebra en 2003 y en Túnez 2005, se reconoce la necesidad de nuevas modalidades de solidaridad, asociación y cooperación entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Por lo que, la complejidad de la sociedad de la información ha originado nuevos retos para las organizaciones de la sociedad civil.

Ante este contexto, las organizaciones de la sociedad civil enfrentan diversos retos, el aumento de la infraestructura tecnológica y su creciente influencia en las prácticas sociales, la fuerte necesidad de profesionales que respondan a las nuevas dinámicas de comunicación que ofrecen las nuevas tecnologías digitales. No solo de manera técnica, sino estratégica, es decir que les permitan establecer una relación orgánica con los procesos organizacionales, para funcionar de manera integral y efectiva.

En México, esta problemática es compleja, ya que es necesario enfrentar la escasa profesionalización de las OSC, el bajo nivel de transparencia y rendición de cuentas y una débil cultura de participación en la sociedad civil organizada (Layton, 2008). Ante esto, es necesario señalar que el desarrollo de la sociedad civil organizada mexicana dependerá en gran medida de su capacidad generar un sistema de comunicación efectivo. Las OSC deben tomar iniciativas estratégicas que potencialicen el uso de las nuevas tecnologías, de tal manera que le ayuden a: reforzar su reputación, con donantes públicos y privados cada vez más exigentes en sus criterios para seleccionar proyectos y conceder recursos; y con una sociedad poco participativa pero, con problemáticas sociales cada vez más complejas.

Con el propósito de coadyuvar en la profesionalización de las organizaciones de la sociedad civil, se realizó un estudio exploratorio de corte cuantitativo a 92 organizaciones cuya finalidad es describir el manejo de la comunicación estratégica. Entre los hallazgos más destacados se pueden mencionar: la baja profesionalización de la función comunicativa, el uso generalizado de las tecnologías de información y comunicación, y la visión instrumental y no estratégica de la comunicación en las organizaciones de la sociedad civil.

Con los resultados de este estudio se pretende diseñar propuestas de intervención comunicacional que permita a las OSC mayor efectividad considerando por un lado, su nuevo rol en la sociedad, y por otro las exigencias de la sociedad de la información.

## EL PROPÓSITO DE LAS ORGANIZACIONES TERCER SECTOR

*“el fin último de una organización es perpetuarse en el tiempo, cumpliendo su misión corporativa cada vez mejor si es posible” (Senge, 1990)*

La globalización demanda al interior de las organizaciones el cumplimiento de dos exigencias: la eficiencia y la competitividad. La reciente inserción de las OSC en el escenario social ha ocasionado que, al interior, aún existan carencias importantes en su profesionalización y desarrollo; y al exterior, crezca la exigencia de resultados e impactos directos en el desarrollo social. Hoy más que nunca, las OSC proponen modelos alternativos de convivencia en la sociedad, fomentan el debate de asuntos públicos, ofrecen propuestas para solucionar problemas locales, suplen carencias sociales, protegen la calidad de vida, es decir, son agentes de desarrollo social.

Dentro de este esquema, las implicaciones y límites del Estado y la sociedad civil plantean una serie de intercambios que demandan un sistema de comunicación altamente efectivo y eficaz que garanticen la democracia y horizontalidad de las acciones. Al respecto, Held (1992) señala que para que la democracia renazca debe ser concebida como un fenómeno que requiere: la reforma del poder del Estado y la reestructuración de la esfera de la sociedad civil.

Alexander (1994), postula que la sociedad civil es el ámbito en el que se gestan conceptos estructurales de la democracia como la solidaridad social y el sentimiento de conexión de la comunidad, que trasciende mas allá de los compromisos particulares y los intereses sectarios; y bajo esta concepción se requiere un sistema de comunicación fluido, transparente y universal. Por lo tanto, los procesos de comunicación de las organizaciones de la sociedad civil constituyen el “alma” de la acción colectiva.

Por otra parte, Maestre (1994) propone estudiar a la sociedad civil como el espacio público por excelencia, diferenciado y organizado de manera autónoma, en el que los ciudadanos, en condiciones de igualdad y libertad, se desempeñan como actores de retroalimentación en el sistema de comunicación del proceso democrático.

Giddens (1999) señala que las OSC deben actuar en colaboración con el Estado para facilitar que las acciones emprendidas se traduzcan en un bienestar para la comunidad. Es por ello, que las OSC en la sociedad contemporánea deben actuar como agentes de transformación social; pues

además de gestionar recursos económicos, deben ser capaces de generar recursos sociales y culturales complementarios, a partir de su influencia, prestigio e información y su incidencia en la red social. Se considera que el valor añadido que aporta el Tercer Sector a la sociedad es el capital social, definido éste como, un tipo de activo que reside en las redes de cooperación y en los vínculos de confianza entre los diferentes actores de la sociedad (Putnam, 2001).

Las funciones centrales de las OSC son la articulación de esfuerzos locales y el financiamiento social, por lo que es importante su esfuerzo en la construcción de capital social; en este sentido, según Putnam (2001) el capital social hace referencia a “aquellos rasgos distintivos de la organización social, tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad facilitando la acción coordinada”.

La efectividad y sustentabilidad las OSC dependerá de la calidad y transparencia con las que estas conduzcan sus acciones. En este sentido, David Brown y un conjunto de investigadores de la Universidad de Harvard, consideran que “las organizaciones de la sociedad civil son legítimas cuando los papeles que desempeñan y sus actividades son aceptadas como apropiados para sus contextos” (Brown, s/f). Por lo que, debe reconocerse que la rendición de cuentas y la transparencia de sus acciones, son elementos clave para alcanzar la legitimidad que éstas buscan. Es importante considerar que, para que una OSC logre sus objetivos, se necesita de algo más que de valores y acciones aisladas: se requiere gestionar de manera integral todos los procesos que generen credibilidad, confianza y solidaridad en el interior y exterior de la organización, que redunde en una cultura de cooperación en la sociedad.

## **LA COMUNICACIÓN CON IMPACTO A LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA**

*“La comunicación actual es decididamente más compleja, por eso mismo es estratégica y se constituye como un dispositivo” (Massoni, 2012)*

Distintos enfoques de la comunicación en las organizaciones han concentrado la atención: El mecanicista fundamentado en la transmisión y recepción del mensaje a través del canal. El psicológico, basado en las intenciones y aspectos humanos de la comunicación donde se prioriza la correlación lineal entre el entendimiento y el comportamiento. El enfoque tecnócrata cuyo eje centra a la comunicación como estrategia, que se basa en un sistema de objetivos y criterios de

acción destinados a orientar la actividad de la organización para lograr la eficiencia y la calidad total.

Sin embargo, el papel de la comunicación en las OSC es un proceso complejo, estratégico y vital para la sustentabilidad no únicamente de la organización, sino también de la sociedad. Este tipo de organizaciones surge de la necesidad de algún grupo vulnerable, la defensa de valores, en otras palabras quieren mejorar o cambiar “el mundo”. Para ello, requieren de capital humano, económico y social que les proporcione la capacidad de lograr su propósito.

En ocasiones este objetivo se disuelve cuando el esfuerzo se centra en generar comunicación con “impacto”. Así, la comunicación se convierte en un proceso unilateral de transmisión de noticias, anuncios e información, para que los medios las “cubran”, la gente nos “vea”, los políticos “nos escuchen”. Pero se olvida que las organizaciones sociales existen con el propósito de cambiar el mundo, solucionar problemas, y enlazar capacidades. Se olvida la responsabilidad que las OSC tienen para promover una serie de valores que, en la medida en que se viven y se convierten en acciones en la mayor cantidad de personas, estarán promoviendo una cultura más humana, más fraterna, más inclusiva.

Esta cualidad es la gran aportación que las OSC hacen a la sociedad, la construcción de lo común, la motivación de la participación ciudadana, la inclusión de sectores menos favorecidos y la promoción de valores. Estos activos buscan ser los disparadores para madurar nuestro papel como individuos, como organización y como sociedad.

En las OSC, la interacción de los actores es en donde conforman la cooperación, se produce el sentido de lo común, y así la influencia en las prácticas sociales y políticas de la sociedad. Por ello que el rol del comunicador en este tipo de organizaciones, debe basarse en acciones como: articular, mediar, conectar, y con ello ayudar a construir una mirada colectiva.

Antonio Pasquali (2007) señala que "la comunicación es la relación comunitaria humana consistente en la emisión - recepción de mensajes entre interlocutores en estado de total reciprocidad", esto significa que la comunicación es un proceso horizontal bidireccional. En la aldea global de hoy, los comunicadores en las organizaciones sociales son puentes que unen, que permiten recolectar y transmitir mensajes, pero que fundamentalmente su propósito será conectar

significados, unir intenciones y construir cambios sociales. No basta decir, no basta hacer, es necesario unir esfuerzos para gestar una transformación social.

La comunicación debe implicar, entonces, un ejercicio democrático y ciudadano atendiendo a la visión de los otros, la inclusión, la participación colectiva y la visibilidad de los excluidos (procesos, individuos, información, conocimiento). La verdadera comunicación se va haciendo y rehaciendo a medida que se producen las transformaciones sociales.

## **DECIR, HACER Y TRANSFORMAR EN UNA SOCIEDAD DE LA INFOMACIÓN**

*“El cambio es parte de la vida. El ambiente está muy competitivo y la innovación y el aprendizaje son ingredientes necesarios para poder sobrevivir”. (Senge, 1990)*

El rol del comunicador en las organizaciones sociales puede ir mucho más allá de la planificación estratégica, la definición de mensajes clave y el armado de productos de difusión. En cambio, tiene por delante el desafío de facilitar procesos de autoconocimiento en las organizaciones generando espacios de diálogo entre todos sus miembros, con el objetivo de que sean ellos mismos quienes, de manera conjunta, definan la comunicación que quieren ser y hacer. Así entendida, la comunicación se transforma en un espacio de diálogo sumamente necesario que permite mantener viva la esencia de la organización: sus valores.

Los valores son el eje de la comunicación en las OSC porque representan el verdadero capital que mantiene unidos a sus miembros. Son ese imán que, con su fuerza invisible atrae a un grupo de personas que coinciden en la necesidad de un determinado cambio social y quieren comprometerse en llevarlo adelante. Para que los valores den vida a una OSC, éstos tienen primero que tener vida dentro de la propia organización. Tienen que ser desplazados del listado del folleto institucional o de la página web y ser repensados, discutidos, apropiados y vividos.

Para lograr que la comunicación supere lo instrumental y llegue a un nivel estratégico (Nosnik, 2003), es necesario proponer espacios de encuentro y participación. En general, la idea más generalizada de la función del comunicador, es la de ser un estratega que define un mensaje con el objeto de que resulte atractivo y convincente para su destinatario; sin embargo, el verdadero rol que debe asumirse es el de facilitador, que dinamiza encuentros para promover el diálogo entre

personas que construyen sus propios significados, donde el otro, ya no es un destinatario pasivo, sino que ahora sí se lo considera como sujeto con capacidad de transformar su realidad, de protagonizar su cambio.

El interés en sistematizar los procesos de comunicación estratégica en las OSC, radica en fortalecer a las organizaciones sociales, potenciar la inversión de los donantes, empoderar para lograr incidir eficientemente en las problemáticas sociales y fomentar la producción de capital social, que a largo plazo provocará una cultura de cooperación en la sociedad.

La tarea de comunicar estratégicamente en una OSC no resulta una tarea sencilla, pues la complejidad de la misma organización demanda innumerables aristas, en las que el comunicador debe influir, articular, y conectar para que el resultado sea el esperado. Los cambios sociales pueden ser potenciados si son repensados desde la comunicación. Primero y fundamentalmente, hacia adentro de la organización, con sistemas de comunicación interna, entre sus integrantes (el equipo, voluntarios y Comisión Directiva) y con los destinatarios directos de su actividad con sistemas de comunicación externa (la población a la que intentan ayudar). Los comunicadores en las OSC deben convertirse en orientadores, formadores, instructores, guías y constructores de comunidad, en la medida en que son capaces de poner en común: *el qué, el cómo y el para qué* de la participación ciudadana.

El potencial de la comunicación para generar transformaciones sociales se expresó en el Primer Congreso Iberoamericano de Comunicación Estratégica para Organizaciones, organizado por el CIESPAL: "El objetivo de la comunicación debe ser, redefinir la relación de las organizaciones con el entorno, colocar en interacción los elementos internos y externos y desarrollar el potencial humano y tecnológico con que estas cuentan." CIESPAL (2003) De esta manera, tienen en sus manos la oportunidad de asumir el desafío de intervenir las prácticas sociales, para que todos los beneficios que se generen logren llegar a todos los sectores de la sociedad.

La tarea resulta titánica, ante un nuevo ordenamiento de las relaciones internacionales y de organización del mundo, en una "aldea global" donde se opera en "tiempo real", en la cual las informaciones circulan a una velocidad extraordinaria y entran en todas partes sin pedir permiso.

Las trampas del "ciberespacio" y de las estructuras mediáticas nos hace resbalar: ya no sabemos más cómo organizar los consensos y ya no poseemos más ciudadanos capacitados para

reflexionar, ponderar y calcular con base en diseños razonables de futuro. Vale decir, hay más imágenes, datos, opiniones y protagonistas; y, menos hechos, ideas, posturas y agentes.

Estamos viviendo una nueva era en la comunicación, en el reordenamiento social y cultural del mundo. Nuevas formas de sociabilidad, de participación ciudadana y movilidad social basada en la interactividad, la globalización, la instantaneidad informativa.

El tipo de comunicación que prospera en los medios digitales está relacionada con la libertad de expresión en todas sus manifestaciones, se utilizan fuentes abiertas, emisión libre de mensajes, interacción continua. Hoy se puede satisfacer la demanda latente más importante que existe en el contexto mundial: la demanda de expresión libre interactiva y creación autónoma, frustrada por la visión del sector tradicional de los medios de comunicación.

Castells (2001) señala que el surgimiento de nuevos modelos de comunicación, de una nueva cultura, puede identificarse gracias al funcionamiento simultáneo de cinco procesos: Integración: la combinación de formas artísticas y tecnología para establecer una forma híbrida de expresión. Interactividad: la capacidad del usuario para manipular e influir directamente en su experiencia con los medios de comunicación y de comunicarse con los demás a través de estos mismos medios. Los Hipermedios, la interconexión de elementos mediáticos para crear un rastro de asociación personal. Inmersión: capacidad para entrar en la simulación de un entorno tridimensional. Narratividad: Las estrategias estéticas y formales que se derivan de los conceptos anteriores y que dan como resultado formas y presentaciones de medios no lineales. La transformación cultural es más compleja.

Sociedad civil globalizada demanda un sistema mundial de cooperación, solidaridad y equilibrio. En el que las causas humanitarias, derechos humanos y de protección al ambiente trasciendan las fronteras nacionales y se hayan constituido como problemas de la agenda política internacional, cuya dimensión crea una sociedad mundial reticular. Es necesario articular lo local y lo global, las culturas locales y global se acomodan y enfrentan creando un híbrido intercultural que mezcla lo tribal y lo cosmopolita una expresión por excelencia de la complejidad de la realidad actual.

Un mundo complejo necesita de métodos capaces de describir esa complejidad, esas intersecciones, esos flujos, esos sorprendentes movimientos de los sistemas no lineales, esas relaciones en red. El desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación nos está dando las

claves de la nueva forma de mirar y relacionarnos en el mundo. La comunicación nunca había sido tan estratégica porque hoy por hoy es la mejor forma mediante la cual los seres humanos podemos coordinarnos y articularnos (Frías, 2011). Y es precisamente en la coordinación y articulación donde está la ventaja principal de las organizaciones de hoy, sin importar su propósito o características particulares, factores que la web tiene la capacidad de potenciar.

La capacidad informacional requiere de personas que puedan acceder de manera igualitaria a las necesidades básicas para que puedan elegir libremente, siendo responsables de sus acciones y decisiones. Es la capacidad crítica para interpretar, procesar y utilizar la información disponible en la red y transformarla en conocimiento, expresar libremente su opinión y argumentar.

La apropiación social de las TCI posee un potencial democrático por el uso horizontal de la red, generando nuevos espacios públicos, redes que permiten rearticular la relación entre el estado sociedad y mercado a través de una esfera pública (Ovejero,1989).El uso social comprende tres dimensiones acceso equitativo, uso con sentido y apropiación social, que propiciará un impacto positivo en las nuevas formas democráticas de acción para favorecer redes horizontales y deliberativas, incentivando la vida social.

## **ESTUDIO DE LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA EN LAS OSC**

Las OSC enfrentan retos particulares inherentes a su naturaleza, de entre ellos destacan, la captación de recursos, la profesionalización de sus procesos internos y la generación de una imagen y una reputación sólida. La comunicación concentra la función integradora y articuladora que fortalece a la organización para hacer frente a estas problemáticas.

Pese al gran aumento de la infraestructura tecnológica y su creciente influencia en las prácticas sociales, aún se carece de una visión holística que permita entender el potencial que la comunicación estratégica y las nuevas tecnologías digitales. No solo de manera técnica, sino también humana, es decir que les permitan establecer una relación orgánica con los procesos organizacionales, para funcionar de manera integrada y sólida.

México se encuentra dentro de los primeros doce países más poblados del mundo, y es el segundo en esta categoría en la región de Latinoamérica. De entre las entidades federativas que lo

forman destaca Puebla, que es la quinta más poblada (INEGI, 2010), llegando a albergar al segundo municipio con mayor número de personas en pobreza extrema, por lo que se puede asegurar que existe una gran variedad de problemáticas sociales de diversos tipos, que varias OSC intentan solucionar, entre éstas destaca la fundación MAJOCCA.

El Movimiento Activo de Jóvenes Comprometidos con la Calidad AC. (MAJOCCA) cuenta con una experiencia de más 15 años trabajando en la vinculación, gestión, comunicación e imagen para las organizaciones de la sociedad civil y cuentan con una amplia red de contactos y alianzas con otras OSC (MAJOCCA, 2011).

MAJOCCA realizó en Junio del 2011 un evento que reunió a las principales OSC de la región centro sur del país, para compartir experiencias y dar talleres que los preparen mejor para realizar sus actividades, debido al gran número de convocados, dicho momento se presentó como una oportunidad idónea para realizar un estudio para explorar los procesos comunicativos las OSC.

El objetivo de la investigación se centró en diagnosticar la comunicación estratégica en las OSC, encontrando fortalezas, debilidades y necesidades, que le permitan a este actor definir un enfoque de crecimiento y mejora con el objeto de articular los distintos recursos en la organización para integrar e impulsar el logro sostenido de sus metas.

El estudio empírico se realizó a 92 organizaciones procedentes de 15 estados de la República Mexicana, el diseño de la investigación fue de enfoque cuantitativo, de nivel exploratorio-descriptivo y transversal.

Figura No. 1



Elaboración propia

La técnica de recolección de datos fue la encuesta y la herramienta un cuestionario con 45 preguntas tanto abiertas como cerradas.

El alcance de la investigación permitirá contar con información de primera mano de 92 organizaciones, con una metodología replicable que permitirá desarrollar cursos de acción para incidir en la profesionalización de este tipo de organizaciones y diseñar soluciones a sus problemáticas comunicativas.

Para el análisis de la información se trabajó con un método deductivo. El marco de categorías que se generó ayudó a estructurar la información contempla cuatro dimensiones:

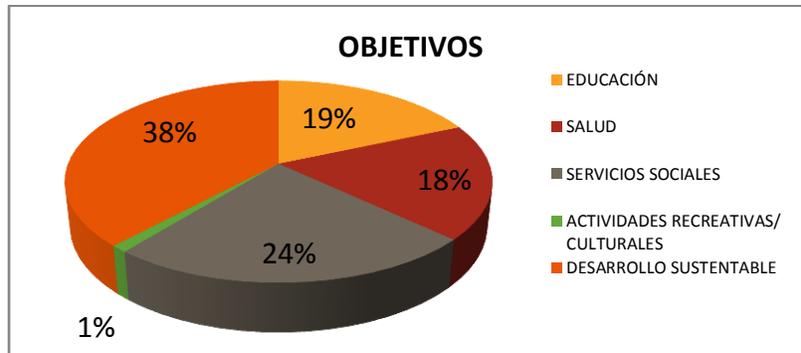
- Contextual, que ofrece información sobre el perfil general de los sujetos de estudio: sus objetivos, zonas de influencia, tamaño de la organización, formas de financiamiento. Esta dimensión permite identificar las características de los participantes e inferir el éxito o fracaso de ciertas estrategias.
- Nivel Instrumental de la Comunicación, que permite distinguir la ejecución de acciones comunicativas, uso de herramientas y medios de comunicación y el modelo de coordinación de actividades comunicativas.
- Nivel Táctico, en el que se reconocen los procesos de diseño de estrategias, planeación integral y el uso eficiente de los recursos comunicacionales de la organización.
- Nivel Logístico o estratégico, que muestran los esfuerzos de la organización por supervisar el cumplimiento, funcionamiento y evaluación de los sistemas de comunicación que permita la producción y logro de fines y propósitos de la OSC (Scheinsohn, 2010).

## RESULTADOS

- **Contextual:** El perfil de las organizaciones civiles no es único ni homogéneo, adopta distintas formas en regiones diferentes, reflejando las fuerzas culturales, históricas, políticas y económicas de la región. En general las organizaciones varían en cuanto a su tamaño que va desde 3 integrantes hasta 395. Los años de trabajo de la OSC son variados van desde 1 año, hasta la más

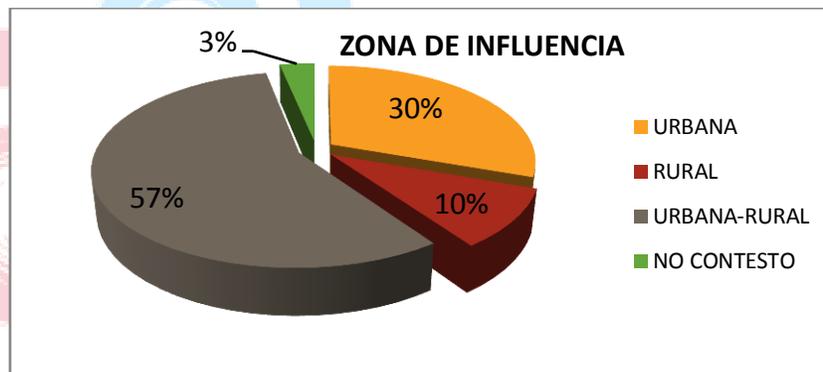
antigua que cuenta con 138 años de existencia (Orfanatorio). Las OSC poseen objetivos sociales, zonas de influencia y de formas de financiamiento particulares. Y se describen así:

Gráfica 1



Elaboración propia

Gráfica 2

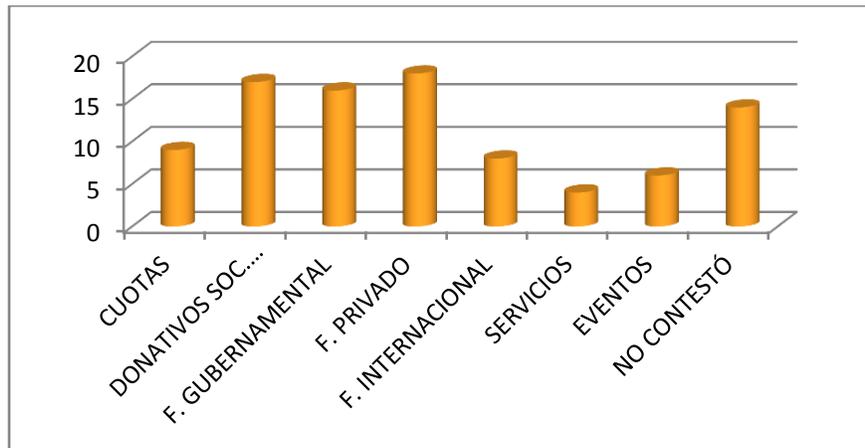


Elaboración propia

La mayoría se encuentra sus zonas de influencia en áreas urbana-rural. Es decir, su ámbito de ejecución no está circunscrito a una sola zona, lo que implica un uso de la comunicación que necesariamente debe ser estratégico para escuchar a sus públicos y mantener un contacto efectivo con ellos. Es interesante notar que los objetivos de las necesidades que satisfacen las OSC, son en su mayoría de desarrollo sustentable y de servicios sociales, que empalma con el hecho de que la zona urbana sea la más atendida, esto significa en todo caso, o por lo menos cabe la pregunta, acerca de las necesidades rurales, ¿hacia dónde propenderían más, la salud?. En cuanto a sus

fuentes de financiamiento son: organizaciones empresariales y fundaciones, gobierno federal o estatal, y en menor medida de donativos y cuotas de recuperación de algún tipo (cursos, uso de instalaciones, eventos, colegiaturas, rifas, concursos, proyectos, etc.).

Gráfica 3



Elaboración propia

Destaca limitada financiación Internacional, de servicios y eventos, lo que denota una tendencia débil de la búsqueda de autonomía de este tipo de organización fuera de sus zonas de influencia o del país. Las donaciones particulares procedentes de personas físicas representan la cuarta vía de financiamiento por lo que se puede afirmar que estas organizaciones gozan de cierta credibilidad de su comunidad.

**Nivel Instrumental de la Comunicación:** En este nivel la comunicación es la interacción simbólica de al menos dos participantes que comparten un código en común y responden en función del estímulo del otro. En este sentido lo importante es que nos vean, nos escuchen, nos reconozcan, por lo que se desarrollan diversas acciones, actividades y herramientas que utilizan para lograr estos objetivos, en este estudio las OSC se desempeñan de la siguiente manera:

## Comunicación Externa:

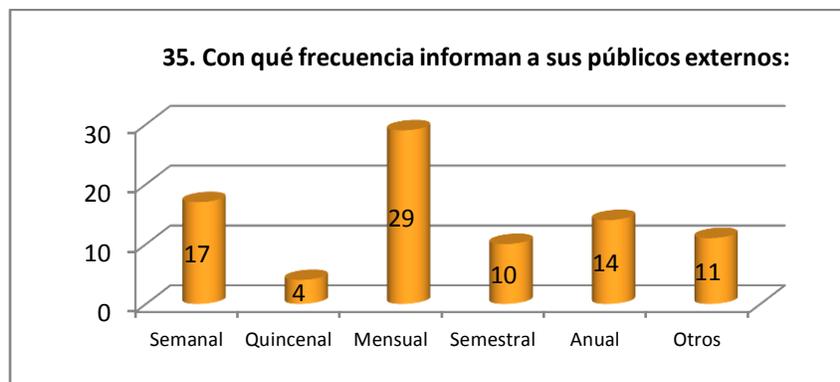
Gráfica 4



Elaboración propia

Debido a las pocas fuentes de ingreso con que cuentan las OSC parece lógico que no aparezcan en primer lugar, en la gráfica anterior, medios tradicionales como la televisión que representan altos costos para gestionar la información. Las redes sociales y la página institucional, es decir el Internet, cuenta con un alto potencial estratégico, bajo en costos, y comunicativamente inmediato, además de efectivo. El único problema que se puede notar en este apartado es que, si este tipo de organizaciones atiende necesidades de grupos vulnerables, es posible que éstos no tengan los suficientes recursos para acceder o adquirir un equipo de cómputo que les permita mantenerse informados y comunicados.

Gráfica 5



Elaboración propia

De acuerdo con los resultados se aprecia que existe una tendencia al uso de medios digitales, sin embargo, la frecuencia mensual y semanal con a que se informa resulta poco adecuada, pues una de las principales cualidades de los medios digitales es la instantaneidad informativa. Por otro lado, cabe destacar que cuando se muestra una preferencia al uso de comunicación mediática (ya sea digital o tradicional) sobre la comunicación directa y personal.

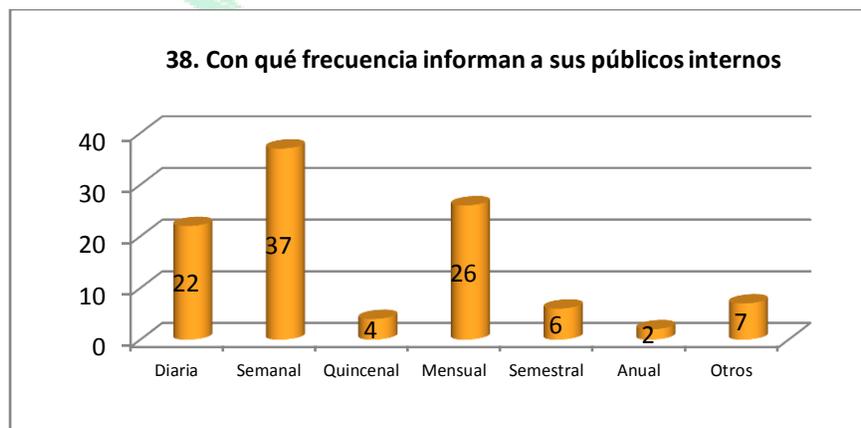
Comunicación Interna:

Gráfica 6



Elaboración propia

Gráfica 7



Elaboración propia

Los datos que se muestran indican que la comunicación interna, es decir el flujo de la administración hacia los colaboradores y el voluntariado, fluyen principalmente a través de reuniones de trabajo y de correos electrónicos, con una frecuencia semanal y en algunas ocasiones, de forma mensual. Informar no significa contabilizar las comunicaciones internas que se mantienen entre los agentes de la organización, es decir, el valor que muestran estas gráficas es una pequeña parte con respecto a la riqueza de relaciones que se establecen cotidianamente. Sin embargo, se sabe que este tipo de comunicaciones cotidianas no se especializan en la generación estratégica de ambientes de información y comunicación efectivos, sino sólo al mantenimiento regular del sistema.

Herramientas y Actividades:

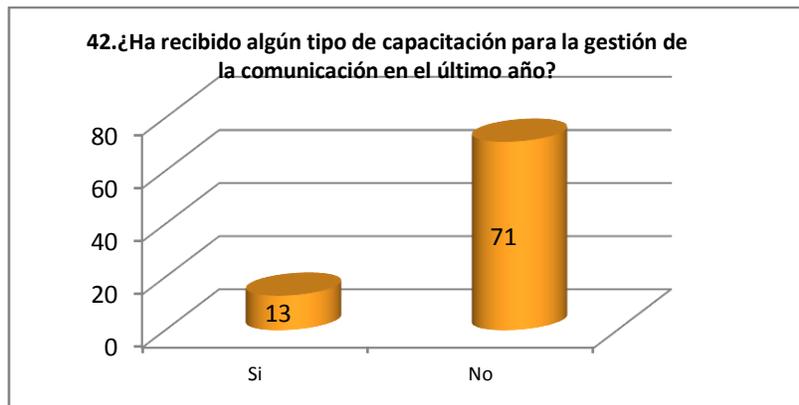
Gráfica 8



Elaboración propia

Por otra parte, los resultados del estudio nos indica que la principal herramienta que utilizan las OSC encuestadas, para conocer la opinión de sus públicos es el buzón electrónico, siguiendo la variable de diagnóstico de necesidades mediante algún tipo de instrumento de investigación. Esto fortalece la asunción de la importancia de los medios digitales, por sobre las comunicaciones tradicionales, como sabemos esto se debe a un factor estratégico en el ahorro de recursos.

Gráfica 9



Elaboración propia

Uno de los datos más importantes que arrojó la investigación fue el hecho de que, durante el último año, muy pocas organizaciones –menos de una cuarta parte- afirman que han recibido capacitación en comunicación. Esto tiene varias consecuencias, sobre todo si se asume que son los medios digitales su principal forma de relacionarse, pues como se sabe, se necesita preparación para gestionar cabalmente estas herramientas; difícilmente un usuario regular conoce la forma de aprovecharlos adecuadamente, no ya en sus posibilidades técnicas, sino en cuanto al manejo de imagen y reputación de las OSC, es decir, parece poco probable que exploten todas las posibilidades comunicativas.

**Nivel Táctico:** Debido a la importancia que tiene la comunicación para cualquier organización es necesario planificar y coordinar todas sus acciones comunicativas de modo que conserven una coherencia simbólica que guíe hacia los propósitos organizacionales. En éste nivel se reconocen los procesos de diseño de estrategias, planeación integral y el uso eficiente de los recursos comunicacionales de la organización.

Gráfica 10



Elaboración propia

Gráfica 11



Elaboración propia

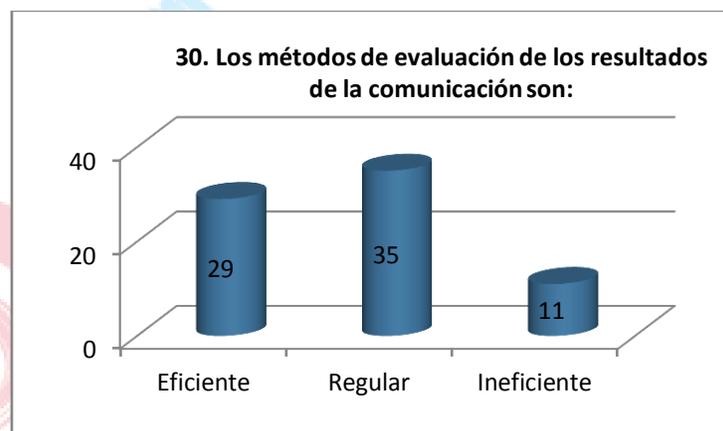
En el estudio se cuestiona directamente sobre el manejo de la comunicación y por el personaje específico que realiza las actividades de comunicación y por la generación de información, en ellas se menciona que son principalmente los directivos, y luego los empleados, los que generan las comunicaciones necesarias en la organización.

Después se pregunta si existe un departamento y un responsable específico que genere la información y la comunicación. A simple vista existe una contradicción, pues no es posible que

las comunicaciones las genere en su mayoría el directivo, cuando existe un departamento y una persona especializada en su creación.

Esto se aclara y se puede cotejar con el número de personal, que nos indica que un mismo sujeto cumple las veces de comunicador y directivo de las OSC, de lo cual se puede deducir que son pocas las posibilidades de realizar una comunicación y sistemas de información efectivos, cuando no se cuenta con el suficiente tiempo y personal para dedicar a cada actividad un espacio; no se hable ya de la preparación necesaria para ejercitar la comunicación, pues parece evidente que no se cuenta con ella.

Gráfica 12



Elaboración propia

Para que el nivel táctico se lleve a cabo, se debe evaluar regularmente la efectividad de los medios y las necesidades de información de los públicos. Con respecto a esta pregunta los encuestados afirman que sus métodos de evaluación de la comunicación son regulares y en segundo lugar aparece que son eficientes. A menos que contraten a un sujeto específico que realice la evaluación, es poco probable que el directivo tenga, además de todas sus actividades, el tiempo necesario para diseñar instrumentos de investigación y lo aplique.

Asimismo, sobre la efectividad de sus medios se indicó que son eficientes y en segundo lugar, regulares. Como se menciona en el párrafo anterior, existe poca evidencia empírica de que se lleven a cabo análisis que puedan detectar las intensidades, ventajas y desavenencias de los flujos de comunicación, ya sea en los medios o en la relación con sus públicos.

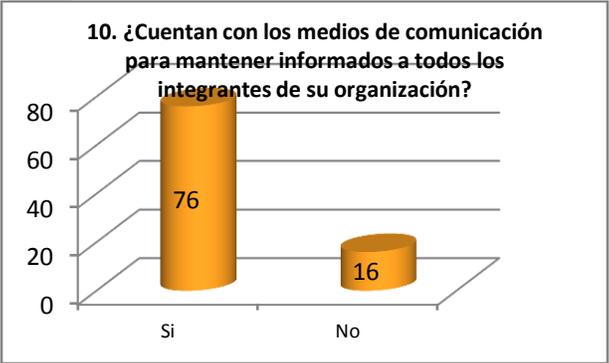
**Nivel Logístico o estratégico:** En éste nivel la comunicación se convierte en el marco unitario de referencia al que se remiten todos los agentes de la organización, encauzando todos los esfuerzos en la atención de los problemas y oportunidades de la organización para dar respuesta a la demanda de competitividad de su entorno; poniendo en común los valores y su propósito en la sociedad, y, sobre todo, dando coherencia a la pluralidad de voluntades y a la tremenda complejidad de las actuaciones que pueden darse en una organización. En este nivel se muestran los esfuerzos de la organización por supervisar el cumplimiento, funcionamiento y evaluación de los sistemas de comunicación que permita la producción y logro de fines y propósitos de la OSC.

Gráfica 13



Elaboración propia

Gráfica 14



Elaboración propia

En este nivel, aún cuando se contesta que sí se cuentan con los medios de comunicación necesarios para mantener informados a todos los colaboradores, esta afirmación se contradice con

otro cuestionamiento, pues se indica que no existen manuales que guíen los procedimientos de comunicación en la mayoría de las OSC encuestadas. Es decir, no existe un sistema estandarizado de información que especifique los pasos, instancias o pormenores que se deben seguir en la creación de un mensaje, o en lo que debe hacer en un momento de crisis. De ello se extrae que el uso de la comunicación está sujeta a las habilidades de directores o empleados concretos, buenas o malas, a ellos se debe las decisiones que se toman; este bajo grado de sistematización y formalización presupone, aunado a la inexistencia de especialistas en comunicación, un panorama que, aunque declarado eficiente, es más bien poco efectivo.

Gráfica 15



Elaboración propia

En cuanto a la utilización estratégica de los medios, parece lógico que la mayoría de las OSC cuenta con un computador e Internet, pues se ha afirmado con anterioridad que el *mailing* y las redes sociales son sus principales medios de interacción. También aparecen aquí el teléfono fijo y el móvil, que son medios tradicionales de comunicación en las organizaciones, aunque están sujetos al mismo conflicto que los digitales, pues sus públicos, siendo vulnerables, difícilmente cuentan con todas las facilidades para adquirirlos.

Es importante mencionar que existen otros medios tradicionales que tienen un poder más estratégico, asumiendo los públicos externos con los que se relacionan, por ejemplo, no se mencionan las radios comunitarias, el perifoneo, los tableros, finalmente son tecnologías que no pueden declararse obsoletas, sino más bien en uso en poblaciones rurales e incluso en algunas colonias urbanas.

Gráfica 16



Elaboración propia

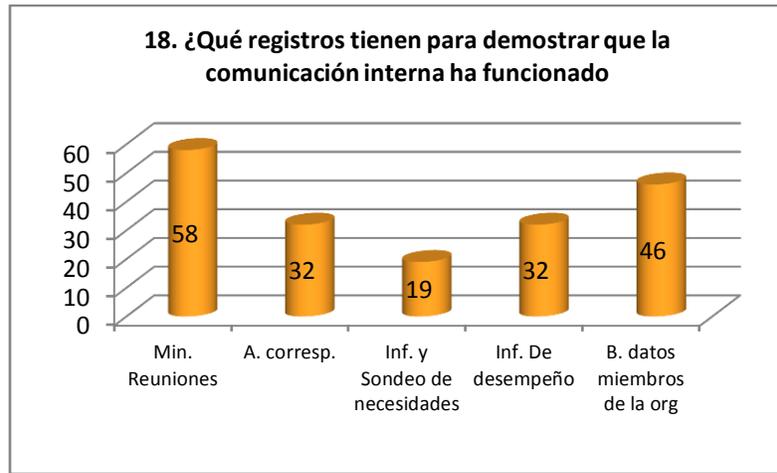
En cuanto a los diagnósticos de necesidades de información que las OSC realizan a sus públicos se afirma que más del 50% de las organizaciones realiza investigaciones periódicas para conocer las necesidades que sus públicos estratégicos tienen.

Hay que recalcar que el conocimiento de esta información es crucial para el valor estratégico de la comunicación. Lo que nos indican los resultados es que existen sistemas de información claros, extraídos de ejercicios de investigación científicos, sin embargo, los datos analizados hasta el momento indican que no existe una infraestructura clara para ejecutar estos estudios.

Las organizaciones pequeñas difícilmente tendrán la posibilidad de indagar sobre tales necesidades, aunque es preciso recordar que ya existe, desde el Internet, la oportunidad de realizar investigaciones a muy bajo costo que se pueden aplicar vía las redes sociales. Este tipo de interacción no fue mencionado en ninguna de las variables de las preguntas realizadas directa o indirectamente.

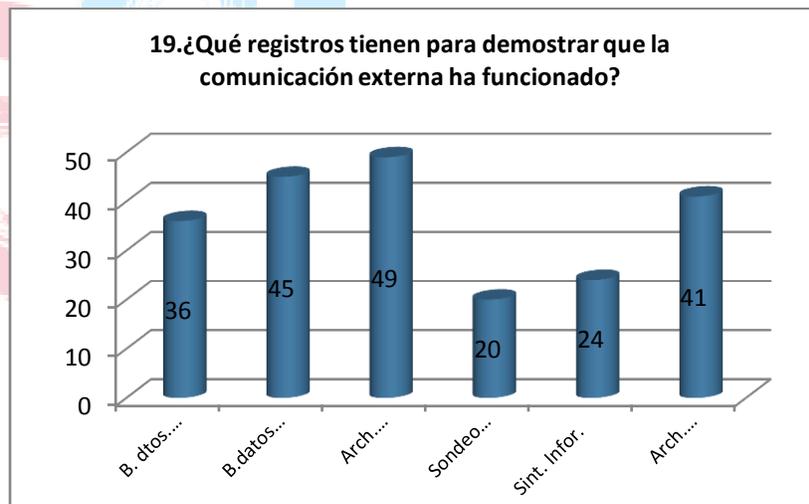
Que las organizaciones carezcan de esta información las priva de realizar planes estratégicos de comunicación que de verdad solucionen las necesidades reales de información, y que no solamente se utilicen los medios para indicar lo que a cada directivo le parezca coherente.

Gráfica 17



Elaboración propia

Gráfica 18



Elaboración propia

En cuanto a los registros y evidencias de que la comunicación interna y externa han funcionado, mencionaron que las minutas de reuniones y las bases de datos son sus principales indicadores. Los flujos efectivos de comunicación, si bien pueden registrarse en bases de datos cuantitativamente en el alcance de los objetivos, no hay mejor forma de dar cuenta de su mejora que con la creación de ambientes de información, la ayuda precisa a los beneficiarios y 1

obtención de donativos, son los mejores indicadores de que la comunicación está dando los resultados que se esperan de ella.

La interpretación de los resultados nos indica que:

- La comunicación es un aspecto central de las organizaciones del tercer sector.
- Fue en los 90's cuando teoría administrativa descubrió la importancia de los recursos intangibles, entre ellos la comunicación y la información.
- La mayoría de las organizaciones encuestadas realizan constantes investigaciones con respecto a las necesidades de información de todos sus públicos. Estas investigaciones no son completamente fiables pues ellos mismos las evaluaron como regulares.
- Para ello, más de la mitad de ellas cuentan con un responsable que coordina y realiza las actividades de comunicación necesarias; además, seleccionan los medios necesarios para mantenerse relacionados con sus públicos internos y externos.
- Con respecto a los medios que aparecieron hay una alta incidencia en la aparición del Internet, lo cual nos indica que lo virtual prepondera en este tipo de organizaciones. Es así, pues es el medio que contiene a todos, y su costo de uso y producción de mensajes es bajo.
- Utilizan en su mayoría la página web y las redes sociales, esto presenta un problema, pues si establecemos a este medio como principal indicador, estamos afirmando que el segmento al que se dirigen las OTS se dirige a un público educado y que tiene acceso a esos medios, sin embargo, por su orientación sabemos que no es así.
- Aunque los puntos anteriores indican que usan a la comunicación interna de manera correcta, no cuentan con elementos válidos de comprobación de que funcione adecuadamente.
- Con respecto a la comunicación externa indicaron que la comprueban a través de los proyectos realizados.
- Cuando se les preguntó por los métodos de evaluación de los resultados de comunicación, la mayoría indicó que son regulares, es decir, no hay un alto grado de fiabilidad.

- La mayoría de las organizaciones no cuenta con un elemento específico que se dedique a la comunicación, muchos de ellos son directivos o coordinadores de otras áreas.
- La comunicación es un aspecto que puede procurar nuevas dimensiones de sustentabilidad a las organizaciones del tercer sector.
- Es poco probable que, si no cuentan con manuales de comunicación, indaguen sobre las necesidades de información.
- Los medios que utilizan no son resultado de una investigación de los segmentos a los que se acercan o de los cuales dependen.
- El aspecto siguiente es contradictorio a la información presentada, por tanto, requiere una evaluación más profunda con respecto a los datos presentados con anterioridad:
- En el último año, la mayoría de las organizaciones encuestadas indicaron que no han recibido capacitación para la gestión de la comunicación.
- No se cuenta con elementos válidos de comprobación de los elementos de comunicación interna.

¿Por qué es importante la comunicación en las organizaciones?

- Mantener clara la información para con los públicos asegura la realización de las actividades, el cumplimiento de las funciones por parte de los miembros, el acercamiento de la ayuda a los beneficiarios y la procuración de fondos por parte de los donantes.
- La comunicación no es una herramienta mágica que va a resolver todos los problemas, pero las nuevas teorías nos ayudan a entenderla como el espacio en el que existen todas las relaciones posibles de una organización. Mantenerla activa, eficiente, puede provocar el funcionamiento y la supervivencia estable de este tipo de sistemas.
- La mayoría de las organizaciones del tercer sector utiliza medios virtuales como el Internet porque son más baratos y mantienen un cercanía instantánea con sus públicos. Además, posibilitan la retroalimentación.

- Se comunican periódicamente de forma adecuada con sus públicos, aunque no se sabe si los contenidos que difunden son los necesarios, pues los medios que cuentan de evaluación son regulares.

## **CONCLUSIONES**

La relación entre la sociedad y OSC es compleja, no hay soluciones simples. El estudio de la comunicación estratégica concluye, en términos generales, que la implementación de soluciones no es la simple suma de contenidos y servicios tecnológicos; así mismo, indica que la adopción de la visión estratégica requiere la integración de sistemas y estrategias más amplias que convoquen acuerdos entre el sector gubernamental, sociedad civil, universidades e iniciativa privada.

De manera puntual, se recomienda la estrategia metodológica utilizada para que se reproduzca en estudios similares dirigidos a otras regiones (norte y/o sureste). Se encuentra que el costo-beneficio de la metodología empleada es positivo, porque arroja información suficiente para comprender la realidad de los grupos sociales en las temáticas buscadas, su aplicación es rápida y el costo para su ejecución es relativamente bajo.

### **DIMENSION CONTEXTUAL DE LAS OSC ESTUDIADAS:**

A nivel general se puede apreciar la necesidad que se realicen esfuerzos para crear una estructura institucional que facilite actividades de formación y profesionalización y difusión de información de las OSC para construir una única voz ante los poderes públicos. Para lograr la autonomía de la OSC crear una base financiera sostenible, fomentando una cultura filantrópica en la sociedad, además de la empresarial y promover la filantropía pública, esquema que en Europa ha resultado.

Por otro lado, es necesario eliminar el carácter informal de OSC. Para ello una estrategia sustentable se deberá promover el diálogo y la interacción entre los diversos tipos de organizaciones, fomentar la capacidad de actuación con capacitación e infraestructura y de esta manera lograr aumentar la capacidad de actuación de las OSC más pequeñas y locales.

Además, el nuevo rol de las OSC demanda potenciar los lazos con el sector gubernamental y privado, con procedimientos transparentes para regularizar los contactos entre los 3 sectores y

borrar la larga tradición de clientelismo político latinoamericano. Equilibrar los lazos de colaboración con el privado para evitar la excesiva dependencia del estado. Para ello las nuevas tecnologías son herramientas estratégica que permitan crear un sitio en el espacio público con diálogo con agentes sociales de la región y de esta manera involucrarse en los procesos de formulación y puesta en marcha de las políticas públicas.

## COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA EN EL ENTORNO DIGITAL

Ha sido posible confirmar que para usar las tecnologías de información y comunicación como herramientas de apoyo en distintos ámbitos de la problemática de OSC es necesario tomar en cuenta la percepción social de las necesidades por parte de los propios ciudadanos, la distancia entre los beneficiarios y las posibles soluciones (tanto en infraestructura disponible como en nivel de habilidades de los operadores y de los usuarios), además de las ventajas de contar con estrategias de seguimiento y evaluación que acompañen los servicios y contenidos digitales que sean considerados para su implantación.

No obstante, también debe considerarse que entre las principales ventajas de las tecnologías de información y comunicación para las OSC está la reducción de riesgos y costos de operación: menos desplazamientos, comunicación más segura, acceso a información confiable y oportuna, mayores y mejores oportunidades de interacción con otras personas, empresas, instituciones o grupos de diversa índole.

Los resultados esperados por la población deben ser observables desde el entorno micro: aquellas iniciativas que solo arrojan buenos indicadores o cuyos recursos no llegan a tocar a los beneficiarios en la proporción prevista, no solo representan una pérdida de recursos sino un alejamiento entre la sociedad y la autoridad, lo que reduce las posibilidades de éxito para objetivos mayores.

Es altamente recomendable acompañar las soluciones digitales que se desarrollen con estudios similares al presente para definir objetivos precisos acordes a lo que la ciudadanía percibe como necesario y corroborar que la misma observa positivamente los resultados a fin de dar continuidad o reorientar las fases siguientes. Se localizan áreas de oportunidad que requieren atención inmediata como es la profundización en temas de salud, economía y educación.

Se requiere difusión generalizada sobre las tecnologías y que sean incluidas en estrategias más amplias e integrales de las instituciones, que sean consideradas en sus acciones y que se establezca un seguimiento permanente, incluso con programas paralelos de evaluación, no tanto dedicados a la auditoría de indicadores sino a la adaptación de metas que incrementen el impacto positivo.

## **BIBLIOGRAFIA**

Alexander, J. (1994). "Las paradojas de la sociedad civil". Revista Internacional de Filosofía Política. Madrid, núm. 4, noviembre, pp. 73-89.

Brown, D. (s/f) "Practice-Research Engagement and Civil Society in a Globalizing Word", Harvard University Press

Castells, M. (2001): Internet y la Sociedad Red. Lección inaugural del programa de doctorado sobre la sociedad de la información y el conocimiento. Universitat Oberta de Catalunya (UOC).

CIESPAL. (2003). Primer Congreso Iberoamericano de Comunicación Estratégica para Organizaciones, en la sede del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL) . Del 5 al 7 de febrero en Quito, Ecuador.

Giddens, A. (1999). La Tercera Vía: Reflexiones sobre la situación política actual y el futuro de la social-democracia. Rio de Janeiro: Record.

Frias A. (2011). 5 claves para evitar errores graves de comunicación política en redes sociales [en línea] [http://www.tendencias21.net/estrategar/5-claves-para-evitar-errores-graves-de-comunicacion-politica-en-redes-sociales\\_a193.html](http://www.tendencias21.net/estrategar/5-claves-para-evitar-errores-graves-de-comunicacion-politica-en-redes-sociales_a193.html) [23 mayo, 2012]

Held, D. (1992). "Modelos de democracia", México, Alianza Editorial, p. 342.

INEGI (2012). Población de México [en línea] <http://cuentame.inegi.org.mx/default.aspx> [23 mayo, 2012]

Layton, M.; Córdova, R.; Moreno A. (2008). Proyecto sobre filantropía y la sociedad civil. ITAM. Consultado en Marzo 2010. Disponible en: <http://www.filantropia.itam.mx>

Maestre, A. (1994). "El poder en vilo". Madrid, Tecnos.

Massoni, S. (2002) Estrategias de comunicación: una mirada comunicacional para la investigación sociocultural

Massoni, S. (2012). Explotan Minas. Comunicación y sociedad. Argentina.

MAJOCCA, (2011). Movimiento Activo de Jóvenes Comprometidos con la Calidad  
<http://www.fundacionmajocca.org/>

Montiel, M. y Villalobos (2009). Consideraciones para repensar la comunicación: el papel de los medios digitales desde el método de Bagozzi y Phillips. Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social "Disertaciones", 2 (1), Artículo 4. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones/>

Nosnik, A. (1995) "El análisis de sistemas de comunicación en las organizaciones" en Fernández Collado, Carlos (comp) La comunicación en las organizaciones, Trillas, México

---- (2003). "Productividad de la comunicación en la era de Internet", en Islas Octavio y Fernando Gutiérrez, PROYECTO INTERNET, Internet: el medio inteligente, México, D.F.: CECSA.

Ovejero, F. Intereses de todos, acciones de cada uno. Crisis del socialismo ecología y emancipación, Madrid. Siglo XXI 1989 pp 112-143.

Pasquali, A. (2007). Comprender la comunicación. GEDISA. España.

Putman, R.(2001): "Social Capital: Measurement and Consequences". Canadian Journal of Policy Research, Social Capital. Vol. 2, núm. 1, primavera 2001.

Salamon, L. (dir.); Anheier, H. et al. (2001). La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo. Bilbao, España: Fundación BBVA

Scheinsohn, D. (2010). Comunicación Estratégica. Cuaderno 33. Centro de Estudios en Diseño y Comunicación pp 17-22 ISSN 1668-5229. 17.

Senge, P. (1990): The Fifth Discipline. Doubleday. Nueva York (versión en castellano: La Quinta Disciplina, Ed. Granica, S.A., Barcelona, 1992).

## **El rol de los agentes culturales en el patrimonio, la identidad y la democratización de la cultura por medio del uso de las TIC**

*Mónica N. Velasco E.*

*Investigadora Independiente*

*mvelasco\_lae@yahoo.com.mx*

*Irma González Salcedo y Sara Yolanda Kraudy Ortega*

*Centro de Educación Continua, IPN*

*irma.g.salcedo@gmail.com, saslaya@gmail.com*

*Carlos Rodríguez*

*IIMAS-UNAM*

*crconline@gmail.com*

### **Resumen**

El objetivo del trabajo es indagar el rol de dos agentes culturales (Gobierno y Tercer Sector) para la protección, difusión, gestión y consumo del patrimonio cultural en México. Igualmente pretende analizar los procesos, ventajas en el uso de las TIC y recomendar ciertas prácticas hacia la presencia proactiva y corresponsable del Tercer Sector, la democratización de la cultura y la identidad. Se analiza la situación en México en TIC y cultura, se hace una revisión del marco teórico en distintas áreas (cultura, patrimonio, identidad y democratización de la cultura) y se proponen actividades del Tercer Sector en alineación a las actividades del PNC. Finalmente se reflexiona acerca de algunos puntos a considerar en el sector.

**Palabras clave:** patrimonio cultural, TIC, identidad nacional, democratización de la cultura, sociedad civil.

### **Introducción**

El objetivo del presente artículo es indagar en el rol de las instituciones públicas y privadas, la sociedad civil organizada y la ciudadanía en la protección, difusión, gestión y consumo del patrimonio cultural en México y cómo las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)<sup>345</sup>

---

<sup>345</sup> Las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) son el conjunto de conocimientos, métodos, técnicas y herramientas de distintas disciplinas que permiten el almacenamiento, procesamiento y transmisión automática y

pueden apoyar estos procesos y generar una presencia proactiva de la sociedad civil como corresponsable de la democratización de la cultura y promotora de la identidad nacional. Para lograr este objetivo realizamos, en primer lugar, un breve análisis de la situación en México a partir de la revisión de un marco teórico que nos permita dilucidar las interrelaciones entre cultura, patrimonio, identidad y democratización de la cultura, así como el papel de las TIC en la promoción de los procesos en cuestión. En segundo lugar, analizamos los roles que pueden ejercer cada uno de los agentes culturales y finalmente, proponemos que nuestro planteamiento constituya un marco de análisis para casos en México, y a la vez sea considerado por los distintos agentes culturales para el desarrollo de mejores prácticas.

La metodología empleada se basa en la revisión, el análisis y la discusión teórica para la posterior comparación de las prácticas culturales exitosas que incorporan las TIC en las actividades de protección, difusión, gestión y consumo de la cultura en México.

Cabe destacar que nuestro interés en plantear este artículo en un foro como estos, tiene una doble intención, por un lado el replantear el rol del Tercer Sector en el ámbito cultural, mismo que podría apoyarse con el uso de las TIC, y por otro, impulsar la creación de una agenda pública en materia de cultura que promueva el desarrollo de una cultura cívica, como un medio para consolidar la democracia en nuestro País. Para ello se hace necesario iniciar nuestra discusión con un breve vistazo sobre el consumo de cultura en México.

### **¿Hay cultura sobre la cultura en México?**

La cultura de la cultura es un tema primordial si queremos realizar una agenda pública. ¿Existe la cultura de consumir cultura?, ¿seguimos siendo *malinchistas*?, ¿qué actividades preferimos sobre otras y cuánto invertimos?, ¿nos embelesamos de nuestro patrimonio o simplemente lo dilapidamos por ignorancia, olvido o falta de identidad?, ¿qué papel juega la cultura de nuestra cultura? Bueno, al respecto CONACULTA aplicó una encuesta a 32 mil personas y se obtuvo que el 72% de la población encuestada no destina un solo peso en la compra de libros, no invierten tiempo o dinero en capacitarse en asuntos relacionados a la cultura, tampoco gastan en

---

remota de la información a través de cables, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos y se componen de la Informática, el Internet y las telecomunicaciones (televisión, telefonía, telegrafía y radio).

ir a un concierto, a un museo o a algún espectáculo de danza o teatro, en contraste con lo que en los últimos años ha sucedido respecto del número de usuarios de televisión de paga que se ha duplicado en la última década (Sierra, 2011). Tan sólo el 2% de los mexicanos compran libros, arte o artesanías, mientras que el resto prefiere gastarlo en otras actividades de entretenimiento que no generan sentido de pertenencia.

Igualmente, en el 2006 la Encuesta Nacional de Lectura de CONACULTA reveló que el promedio de libros leídos por el mexicano es de 2.9 libros al año. Al parecer la gente prefiere ver la televisión o acudir al cine que leer o ir al teatro. La televisión se ha vuelto parte indispensable de la vida cotidiana de los hogares siendo uno de los medios con mayor público en México (SIC, 2008, pp. 72-4). Si bien es cierto que este medio acerca la cultura al telespectador no fomenta, de manera efectiva, el interés por la misma pues los programas transmitidos son de carácter comercial. Además, los espacios que por ley deben ser dedicados para difusión cultural compiten con otros programas comerciales por rating, por lo que generalmente son relegados a horarios con poca audiencia. Un caso similar sucede con la radio, por ejemplo la Hora Nacional (transmitida sólo los domingos de las 10-10:30pm y con cortes comerciales) o las estaciones que transmiten cultura pero sin cobertura nacional. Esto no difiere de la televisión de paga, que en los últimos años ha llegado al 40.5% de la población mexicana (LAMAC, 2012), pues pocos son los canales netamente culturales y sólo se venden a través de los paquetes más completos.

En suma, el bajo interés en la cultura en la sociedad mexicana es en parte consecuencia del poco acceso y difusión cultural en nuestro país (SIC, 2008, pp. 74, 76). Teniendo en cuenta el panorama anterior, es importante aclarar los conceptos de cultura patrimonio e identidad, mismos que nos ayudaran a la comprensión de los roles de cada agente cultural en los procesos de protección, difusión, gestión y consumo; y cómo el uso de las TIC podrían facilitarlos para la generación de una cultura democrática.

### **Cultura, patrimonio e identidad**

Para poder comprender la dimensión de los conceptos de *patrimonio* e *identidad*, debemos en primera instancia, entender el concepto *cultura*, ya que de ésta se derivan los conceptos de patrimonio e identidad, existiendo entre ellos una relación intrínseca y esencial que va más allá

de lo meramente conceptual y teórico, pues *no se puede concebir Patrimonio sin Cultura, ni Cultura sin Identidad*.

El concepto de *cultura* es muy amplio y ha sido objeto de estudio para filósofos y eruditos de diversas disciplinas a lo largo de la historia, ofreciéndose de ella numerosas definiciones desde variados enfoques: antropológico, estético, sociológico y psicoanalítico. A través de la cultura el hombre se constituye y se reconoce a sí mismo, se justifica y entiende su propia existencia. Podemos concebir la cultura como un universo, en el que se incluyen todas las formas y expresiones de una sociedad: costumbres, prácticas, códigos, normas y reglas de la manera de ser, vestimenta, religión, rituales, normas de comportamiento y sistemas de creencias; es decir, toda la información y habilidades que va adquiriendo y construyendo el ser humano a lo largo de su existencia. Edward B. Tylor (1832-1917), desde una perspectiva antropológica, ofreció en 1871 una relevante definición: “es aquel complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres y cualesquiera otros hábitos y capacidades adquiridas por él”. Desde este punto de vista, cultura es todo aquello que el ser humano adquiere o produce como miembro de la sociedad, y por tanto, no es aquello que se identifica con la naturaleza ni lo que hereda como miembro de la especie.

El patrimonio, en tanto, es una construcción ideológica-social que no se puede ver separado de la cultura, ya que toma elementos de ésta para su conformación. Por patrimonio entendemos el conjunto de elementos de la cultura –tangibles e intangibles– que tienen especial relevancia porque constituyen el legado que recibimos del pasado, lo que vivimos en el presente y lo que transmitimos a generaciones futuras. Los elementos tangibles e intangibles consideran las diversas manifestaciones de la cultura de un pueblo, tales como: “lenguas, música, costumbres, expresiones de las culturas populares, tradiciones, prácticas artesanales, acervo intelectual y, recientemente, acervos fílmico y fotográfico, entre otras” (Tovar, 2008).

El patrimonio trasciende su época, y al hacerlo crea una relación pasado-presente-futuro. Esa relación, vista como una huella que van dejando los pueblos o comunidades en el devenir de su historia, nos permite dibujar nuestra identidad. Así, cada pueblo o sociedad salvaguarda, defiende y/o resguarda dentro de su patrimonio ejemplos singulares que constituyen parte de la

idiosincrasia que los identifica como seres humanos sociales. El patrimonio, entonces, guarda estrecha relación con la identidad, pues lo que cada grupo humano selecciona como patrimonio, se expresa en *identidad*.

¿Y qué es identidad? Con el paso de tiempo, en virtud de su cultura, cada grupo o comunidad va constituyendo un particular modo de vivir, de sentir y gustar, de entender y valorar la realidad, la vida y sus contingencias. Es decir, va construyendo una identidad colectiva, que se concretiza en tradiciones, costumbres, patrimonios compartidos, características del grupo y que traban redes de integración y solidaridad entre sus miembros.

La identidad expresa la necesidad básica del ser humano de poder responder a preguntas como ¿quién soy?, ¿quiénes somos? La identidad es memoria: memoria individual y memoria colectiva. Como memoria individual, es el sello de mi personalidad como individuo, es decir, la conciencia de una persona de ser ella misma y distinta a las demás. Como memoria de grupo son los elementos de la cultura y el patrimonio que me hacen reconocermé como parte de una colectividad, pero que al mismo tiempo me diferencian y separan de otras comunidades humanas que poseen rasgos distintos.

Hablar de identidad es hablar de sentido de pertenencia. Identidad refiere las semejanzas que vinculan al sujeto a su colectividad, y estas semejanzas se articulan y reconocen en la aceptación de la diferencia. *No hay identidad sin alteridad*; la identidad se define y entiende en el contraste, es decir, que es la existencia del yo frente al otro –soy esto, porque no soy lo otro–, la que va a determinar mi identidad, por tal razón, las identidades deben estar basadas en el respeto, la aceptación mutua y funcionar como un puente de socialización entre los grupos que se complementan y retroalimentan mutuamente, y no en una diferenciación que nos lleve al aislamiento y, a la postre, a la extinción.

### **La cultura como un derecho: diversificación y democratización**

El concebir la democratización de la cultura se vincula de manera estrecha al acceso a la información en la cultura, la transparencia y la rendición de cuentas; así como las políticas culturales y la legislación de nuevas normas que faciliten, promuevan y coordinen esfuerzos en

este sentido. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) considera como una necesidad básica del Gobierno el lograr que los mexicanos tengan acceso a la participación y el disfrute de las manifestaciones artísticas y del patrimonio cultural, histórico y artístico del País como parte de su pleno desarrollo como seres humanos. La democratización de la cultura pretende que ésta llegue a más gente, no obstante esto no implica su masificación sino que a través de ello, se genere cohesión social y el bienestar de la población, por lo que se liga a la existencia de un Proyecto de Nación, responsabilidad del Estado que requiere mecanismos de retroalimentación de la sociedad civil y corresponsabilidad de las OSC, la ciudadanía y las instituciones privadas y académicas. La retroalimentación requiere de espacios públicos y sin duda estos mecanismos podrían agilizarse con el empleo de las TIC.

En México, el acceso a la cultura es un derecho que se puede ejercer de manera directa o remota. En el caso del acceso remoto la radio y la televisión que tienen mayor cobertura no le dan la importancia necesaria tanto en espacios como contenidos a la difusión cultural. Además, su regulación y formatos generan una dinámica unidireccional, jerarquizada y controlada por una oligarquía hacia audiencias bien definidas, cuestión que se elimina en el uso de la Internet y los formatos de Web 2.0 ya que los usuarios interactúan con estos medios, de lo cual se tratará más adelante. No obstante, la radio y la televisión tienen mayor participación mientras que la Internet está limitada por la brecha digital<sup>346</sup> en México. Esta brecha deriva en limitar la participación de la diversidad cultural para transmitir su cultura, interactuar con otras formas de pensamiento y elegir el contenido que desean consumir. La velocidad y el volumen con que se maneja la información hacen fundamental la participación del Tercer Sector, ya que son vitales para enriquecer la conciencia social y cívica, así como la democratización de la cultura.

A pesar de que constitucionalmente se reconoce la diversidad cultural en México, tal como indica la UNESCO (2001), en la práctica el patrimonio se difunde bajo una perspectiva *conservacionista monumentalista* (García, 2009). Así, se dice que la cultura es un patrimonio que hay que conservar y difundir, pero su producción sigue estando en manos de sectores muy minoritarios del conjunto social. Se democratiza el consumo cultural, pero la definición y la

---

<sup>346</sup> La brecha digital considera la exclusión tecnológica por falta de acceso a las TIC, la falta de acceso a contenidos de calidad y la ausencia de alfabetización y capacidad tecnológica para utilizar adecuada y eficazmente la tecnología

creación de la cultura sigue siendo elitista, es decir, son las instituciones de cultura públicas quienes describen el contenido que se ha de difundir y consumir sin mecanismos de retroalimentación efectivos e incluyentes. Por ejemplo, la plataforma virtual que servirá como guía del Centro Histórico es congruente con los lineamientos estipulados en el Plan Nacional de Cultura, no obstante está diseñada en un formato complejo y poco atractivo que acaba por alejar a los usuarios de la misma (Durán, 2012). Entonces, es importante que se considere el contenido, pero también la manera en que se difunde o interactúa con la población. ¿Se debe considerar un único formato o se debe segmentar de acuerdo a las características de la población?

La resolución de estas cuestiones no compete sólo al Estado sino es corresponsabilidad del Tercer Sector. El cuestionarse como ciudadano ¿qué hago por la cultura?, demanda nuestra participación y compromiso a lo largo de los procesos. Sin llegar a convertirnos en generadores de expresiones artísticas sí articular la necesidad del consumo responsable, lo cual implica dejar de ser receptores estáticos de la información.

### **Las Tecnologías de Información y Comunicación**

El objetivo de las TIC es el automatizar procesos, controlar la calidad, disminuir costos, incrementar la productividad y facilitar la toma de decisiones, así como producir interpretaciones, modelos de acción, predicciones, ajustes, entre otros. Las TIC facilitan la comunicación, por medio de las herramientas, pero además analizan nuevas formas de transmitir la información para añadirle significado, relevancia, validez y valor al usuario. Las TIC es una herramienta facilitadora y primordial de la Aldea Global descrita por McLuhan y asociada a la Sociedad de la Información, Era de la información, Era de la inteligencia interconectada o Sociedad Postindustrial. En esta Sociedad, descrita en un principio por Yoneji Masuda en 1981, todos los miembros son capaces de crear, acceder, utilizar y compartir información y el conocimiento. Su objetivo es el desarrollo del potencial de los pueblos y el mejoramiento de la calidad de vida, de ahí la necesidad de que la Sociedad de la Información esté centrada en la persona como ser integral, el desarrollo sostenible y la calidad de vida. Igualmente, que permita una inclusión digital genuina (Maggio, 2007), que supere la brecha digital y respete los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas (Cumbre de la Información, 2003).

Las TIC tiene una relación estrecha con la globalización, la virtualización del consumo, la producción y la circulación cultural, pues ha facilitado la generación de la cultura del mundo, las superculturas<sup>347</sup> y el fortalecimiento de culturas más pequeñas o micro-identidades (Palacios, 2003). Las TIC facilitan el procesamiento y transmisión de información, pero finalmente son los individuos en su interacción social, ahora remota, los que dotan de significado y se apropian del poder simbólico de la información (Thomson, 1995 en Palacios, 2003).

Las TIC finalmente han permitido la creación de la *Cibercultura* o comunidades interpretativas que comparten distintas experiencias, valores, vínculos e identidades (Palacios, 2003). La Cibercultura facilita redes interactivas de comunicación remota en las cuales la ciudadanía mundial puede expresarse<sup>348</sup> y democratizar la información, la cultura y su participación en el desarrollo de su comunidad y sociedad. Ejemplo de ello es el uso que le dan las comunidades indígenas para transmitir su legado (Civallero, 2008).

Con relación a la gestión y el consumo de cultura, no sólo se presentan nuevas formas de consumo producidas por la globalización y la integración de esta cultura del mundo, micro-culturas, superculturas y ciberculturas, sino nuevas formas de gestionar la industria cultural. Las TIC han permitido almacenar, salvaguardar y gestionar el acervo y patrimonio cultural, así como dar acceso remoto a complejos, colecciones y distintas expresiones artísticas. De igual forma, han permitido la generación de nuevas formas de arte que emplean la tecnología como recurso primordial.

En el caso de América Latina, Palacios (2000 en Palacios, 2003) indica que los agentes culturales han adoptado la tecnología para realizar principalmente la difusión y exposición de las obras, y posteriormente la reflexión y el desarrollo de la comunidad. Es la industria cultural como los

---

<sup>347</sup> "Las superculturas son grupos establecidos, retículas y redes de relevancia personal intrincadas en complejas multiplicidades culturales que promueven el autoentendimiento, la pertenencia y la identidad, en tanto que proporcionan oportunidades de desarrollo personal, placer e influencia social" (Lull, 2000 en Palacios, 2003, pp.115).

<sup>348</sup> Tal como lo indicaba Gibson (1984) en su novela *el Neuromante*, la sociedad puede expresarse y este intercambio facilita los derechos humanos de la ciudadanía del siglo XXI: derecho de acceso a la red, acceso a la información de dominio público y libertad de expresión.

museos y galerías los que tienen mayor presencia en la red latinoamericana (56%) y básicamente hacen difusión de sus actividades. De la misma forma, las entidades gubernamentales (5.5%) y las universidades (6%) se dedican a la difusión, mientras que los colectivos de arte (14%) y los artistas (11%) también critican, reflexionan e inclusive interactúan con su audiencia para que puedan experimentar su arte en la red. Finalmente, sólo la Sociedad Civil (2.7%) busca promover, coordinar y fomentar la cultura para el desarrollo de su comunidad.

Sin embargo, en un rápido análisis de las actividades de la industria cultural con herramientas como Face Book y Twitter, los actores culturales no sólo difunden, sino realizan convocatorias, interactúan con la audiencia para conocer sus inquietudes, educan, profundizan sobre las exposiciones a través del contexto histórico o la interpretación del artista. Actualmente, los agentes culturales interactúan de manera más participativa con las distintas audiencias. Las TIC han permitido nuevas formas de comunicación y llegar a otros públicos (Castellanos, 2005).

El nuevo paradigma de la Social Media o Web 2.0 ha permitido que esta cibercultura interactúe a través de distintas herramientas multimedia de una forma más colaborativa, con más metodologías, herramientas y en una forma distinta de concebir el espacio y el tiempo. Esto es de peculiar interés para los latinos si consideramos la gran diversidad que tenemos dentro de nuestra región. Esto no sólo puede apoyarnos para conocernos mejor, transmitir nuestra herencia y patrimonio cultural, sino ser un medio para compartir, confiar, participar, conversar, relacionar, cocrear, colaborar y transferir su conocimiento (Velasco, 2009).

### **Las TIC como medio de difusión**

La aplicación de las TIC en aspectos relacionados con el patrimonio cultural, es un tema relativamente reciente en países como el nuestro; hecho que nos ha venido a despertar el interés por conocer y profundizar sobre cómo la aplicación de estas tecnologías podrían favorecer la conservación, difusión, gestión y consumo del patrimonio cultural mexicano.

Hoy día en la Era de la inteligencia interconectada, vivimos en una sociedad globalizada e informatizada donde todos los aspectos de nuestra vida se insertan en estas dinámicas. En este sentido, el patrimonio cultural requiere actualizarse en pro de su conservación. Partiendo de la

imposibilidad de defender lo que no se conoce y que para conocer es necesario difundir, se hace indispensable el uso de estas herramientas en la difusión como un medio para que el patrimonio sea accesible a un mayor número de pobladores. Esta difusión pretendería por un lado, lograr que la población se sienta identificada con los distintos elementos que han sido rescatados de su pasado y son parte de su realidad cotidiana; por otro lado, favorecer el conocimiento y el respeto hacia nuestro legado. Ambos objetivos permitirían consolidar nuestra identidad como Nación.

La difusión es –en este sentido- una herramienta básica que permite proteger y conservar nuestro patrimonio. No obstante, ¿cómo lograremos este objetivo a través de la difusión? En primera instancia debemos tener claro que la difusión no se limita únicamente a la transmisión de información sino a una serie de etapas que se enuncian a continuación:

- a) ***Ponernos en contacto con los elementos tangibles e intangibles que conforman el patrimonio cultural.*** El primer acercamiento permitirá conocer nuestro patrimonio.
- b) ***Interpretarlos y comprenderlos.*** En su conjunto permitirán el identificarnos con los elementos tangibles e intangibles del patrimonio, es decir, apropiarnos y hacerlos parte de nuestro universo simbólico y de nuestra realidad cotidiana.
- c) ***Sensibilizarnos.*** Esto generará un cambio de actitud y de comportamiento respecto del patrimonio que se comprende como un respeto hacia nuestro legado.

Una ventaja competitiva para la gestión y difusión del patrimonio cultural es la disminución de costos en la adquisición y uso de las TIC, ejemplo de ello son los teléfonos móviles o celulares (SIC, 2008), que han ampliado las oportunidades para dar acceso a la cultura al público usuario, ya que ahora se estila dar información respecto de algún sitio, museo, obra o monumento de manera gratuita. Así el usuario puede introducir aplicaciones a sus móviles y obtener información multimedia respecto de ellos.

México ocupaba, hasta el año 2005, el lugar número 10 de 26 países en consumidores de telefonía móvil (SIC, 2008). Sin embargo, el hecho de contar con usuarios de esta tecnología no implica que los mismos utilicen las aplicaciones relacionadas a la cultura. Por el contrario, se manifiesta la necesidad de guiarlos para que hagan uso de las mismas, por ejemplo mediante

campañas de radio y/o televisión en las que se trate y muestre la facilidad de acceder a la cultura mediante sus celulares u otros dispositivos.

Los resultados también nos permiten ver que el 32% de los encuestados cuentan con una computadora en su casa, y un 26% tienen servicio de internet. Internet hoy día es una herramienta que vincula a una mayor audiencia en entretenimiento, comercio, economía, política, arte y demás en todo el mundo. Es un espacio público en el que artículos objetivos, opiniones, información, entre otros, tienen cabida. Además es un medio plural y sin duda un lugar en el que se puede hallar una gran oportunidad para que los usuarios tengan acceso a la cultura en diversos ámbitos. Sin embargo, a México le hace falta fortalecer su infraestructura y su accesibilidad, esto es, reducir su brecha digital para el uso de esta tecnología. Países como Brasil en Latinoamérica van un paso adelante en este sentido, cuando menos hasta el 2005 (SIC, 2008), y la diferencia es notoria en los ámbitos económico, educativo y cultural.

Bajo este panorama general podemos decir que la difusión masiva del uso de las TIC ha redefinido la realidad en que vivimos y ha generado una brecha digital. De acuerdo con la OECD, no todos los ciudadanos tienen acceso a las computadoras e Internet, no tienen habilidades para el uso de estas tecnologías, ni tienen acceso a información de calidad. Es precisamente en los países menos desarrollados o con menos avances tecnológicos donde esta brecha digital es mayor.

Cabe destacar que la brecha digital varía de acuerdo a la diversidad cultural y económica de cada país pues las realidades y las prioridades son distintas (Volkow, 2003). En un régimen democrático, todos los ciudadanos tienen derecho a la información y por ello cada país que se enuncie como tal debería facilitar y salvaguardar este derecho proveyendo de los recursos suficientes a sus habitantes.

La inversión en las TIC es primordial en tanto que eleva la productividad, la competitividad y por ende la actividad económica (Basterra, 2009). Las TIC acercan de manera efectiva la cultura a la ciudadanía. Existen casos de éxito en Brasil, Argentina y Chile que durante los últimos años han desarrollado e implementado programas para el uso de las TIC. Estos son ejemplos a seguir en Latinoamérica (CEPAL, 2009).

### **Los roles de dos agentes culturales**

Para la descripción de los roles consideramos dos agentes culturales de gran importancia para nuestro tema: las instituciones públicas de cultura y el tercer sector. En la Tabla 1 se describen algunos de los roles tomados del Plan Nacional de Cultura (2007-2012)<sup>349</sup>, los cuales se alinearon a propuestas de lo que podría realizar el Tercer Sector en cuestión de cultura, principalmente en actividades encaminadas a la democratización de la cultura, la sensibilización y concientización del patrimonio e identidad. La Tabla 1 es un ejemplo de la posible alineación entre las actividades de los agentes culturales. Es a partir de los roles que describimos –en el siguiente apartado- una serie de propuestas acerca de cómo las TIC ayudan o podrían apoyar el intercambio entre los agentes, el público y las funciones de cada agente.

### **El aporte de las TIC para democratizar la cultura, el patrimonio y la identidad**

En este apartado se analiza el aporte de las TIC para apoyar a los agentes culturales en el cumplimiento de su compromiso social, la democratización de la cultura, así como las actividades enunciadas en la Tabla 1. A través de las herramientas de acceso libre para la población se apoyarían procesos para:

- a) vincular la sistematización gubernamental y la coparticipación de la sociedad civil en los distintos procesos y actividades.
- b) revitalizar la cultura popular,
- c) democratizar la cultura,
- d) generar una inteligencia (conocimientos y habilidades) y memoria colectiva
- e) salvaguardar, difundir, gestionar y consumir nuestro patrimonio
- f) promover, asentar, consolidar... nuestra identidad

Además, consideramos recomendable tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- Es recomendable el aprovechar los diferentes formatos multimedia y dispositivos (como el celular, la radio y la televisión) y hacer de éstos y del Internet herramientas para la

---

<sup>349</sup> Para ampliar el alcance y la profundidad de las acciones derivadas de la política cultural, el Programa Nacional de Cultura propone el cumplimiento de los siguientes objetivos generales, rectores de todos los ejes y campos de la acción pública en la materia:

1. Promover la igualdad en el acceso y el disfrute de la cultura.
2. Ofrecer espacios, bienes y servicios culturales de calidad.
3. Favorecer las expresiones de la diversidad cultural como base de unión y convivencia sociales.
4. Ampliar la contribución de la cultura al desarrollo y el bienestar social.
5. Impulsar una acción cultural de participación y corresponsabilidad nacionales.

democratización de la cultura, la sensibilización y concientización del patrimonio y la identidad.

- Facilitar el uso de aplicaciones más intuitivas, de bajo costo y de tipo lúdico con el objetivo de que la gente realmente las utilice e interactúe de forma presencial y remota<sup>350</sup>
- Generar contenido de fácil acceso y adquisición.
- Enriquecer la experiencia del consumo cultural dentro de los espacios culturales.
- Mejorar la comunicación entre gobierno y ciudadanía.
- Distinguir a los públicos por sede, género, idioma, entre otros.
- Acercar a otras audiencias o públicos potenciales al patrimonio.
- Generar modelos de negocio en el arte que incorporen redes sociales y materiales multimedia que puedan interactuar con el usuario.
- Partiendo de que la gente está ávida de aprender, las aplicaciones como Flickr, twitter y similares deben permitir cada vez una mayor interacción entre ellas, facilitar etiquetas, aprendizaje y transferencia de conocimiento colectivo, así como la interacción de expertos en los temas.
- Incorporar materiales educativos en formatos alternativos.
- Fomentar la lectura empleando dispositivos y aplicaciones como podcasts, libros electrónicos, audiolibros, entre otros.
- Generar experiencias, con relación al patrimonio, que incentiven el aprecio, apoyo, salvaguarda y participación en las actividades de las OSC.
- Aplicar tecnologías tipo CRM, SAP y ERP para apoyar el comercio justo.

### **Reflexiones finales**

Derivado de la reflexión de los puntos anteriores, discurrimos que la tecnología permite vincular, difundir, procesar y almacenar información cultural, no obstante es necesaria la responsabilidad social (RS) de los medios de comunicación y la formación de una estructura soporte. La RS de los medios de comunicación se requiere especialmente en la concientización, sensibilización y difusión del patrimonio e identidad. Si bien algunos medios son negocios, el contenido de los

---

<sup>350</sup> Nos referimos a la interacción presencial cuando estas tecnologías son utilizadas de forma directa en los espacios de cultura y el público hace uso de las TIC para enriquecer su experiencia de consumo cultural. La interacción remota es la que se experimenta de manera virtual haciendo uso de las TIC para acceder a esta experiencia de consumo cultural.

programas algunas veces presenta y promueve valores poco democráticos y contrarios al respeto de nuestro patrimonio e identidad. O bien, presenta un discurso que exalta lo extranjero versus lo mexicano. Sin llegar a ser nacionalista nos referimos a la difusión del respeto y la tolerancia hacia las distintas formas de pensamiento. Además el conocer nuestro legado nos permite definir nuestro futuro.

Los espacios públicos son los lugares indicados para romper la brecha digital. Si bien, es poco factible darles una computadora a cada joven si es más probable proveer de soluciones tecnológicas a los espacios públicos y que la misma comunidad pueda enriquecer, hacerse corresponsable, fondear o ser voluntario en las OSC y estos espacios.

La tecnología por sí misma no facilita la conciencia crítica ni la colaboración. Es necesaria una estructura humana que facilite la socialización del conocimiento, así como la corresponsabilidad de la sociedad civil por democratizar el conocimiento, en este caso la cultura. Por ende, se hace indispensable la investigación de redes de colaboración, transferencia de conocimiento y aprendizaje en comunidades de OSC para identificar sus necesidades específicas y proveerles las soluciones tecnológicas adecuadas.

No debemos perder de vista que el hecho de invertir en TICS no significa que mejore la productividad económica, política, cultural, social y/o artística en ningún país, ya que para lograrlo se deben establecer programas gubernamentales o generados y gestionados por la sociedad civil que vinculen las TICS con el acceso a la cultura y a cualquiera de estos temas, con ello se fortalecería la identidad nacional.

Promover la igualdad en el acceso y el disfrute de la cultura implica reducir la brecha entre quienes tienen a su alcance la diversidad de los recursos, medios y servicios culturales (espacios, bienes, manifestaciones) y quienes tienen menos oportunidades.

Ofrecer espacios, bienes y servicios culturales de calidad es hacer que la amplia infraestructura de servicios y espacios culturales instalada en el país mejore sustancialmente sus condiciones para

elevant la calidad de la atención que ofrece a la población y a los sectores profesionales vinculados con la actividad cultural nacional.

De acuerdo con la UNESCO (20001), la diferencia cultural como un activo de la sociedad crea condiciones que permiten su libre expresión como una fuerza de cohesión nacional y de consolidación de la democracia. Es por ello vital la democratización de la cultura y la promoción de aquéllas manifestaciones de la diversidad cultural basadas en la unión y la convivencia.

Parte de la alteridad la conforma el sexo y al respecto encontramos un dato interesante del SIC (SIC, 2008) que refiere al número de horas por semana que dedican las personas a actividades de índole cultural. De acuerdo con el SIC, son los hombres quienes dedican mayor cantidad de tiempo, lo cual nos puede generar distintos análisis llevados por un solo dato. Por ejemplo, el cambio de roles de la mujer y el escaso tiempo de ocio originados por la doble o triple jornada y el mayor tiempo que se invierte en movilizarse y conocer la diversidad de opciones. De la misma forma se analiza que son las mujeres las que generalmente han tenido el rol de educar a los hijos y pasar más tiempo con ellos. Si la mujer no fomentara lo suficiente estas actividades culturales y artísticas, es posible que no se promuevan estos intereses en la formación de los futuros ciudadanos ni se genere la conciencia y valoración del patrimonio cultural y la identidad.

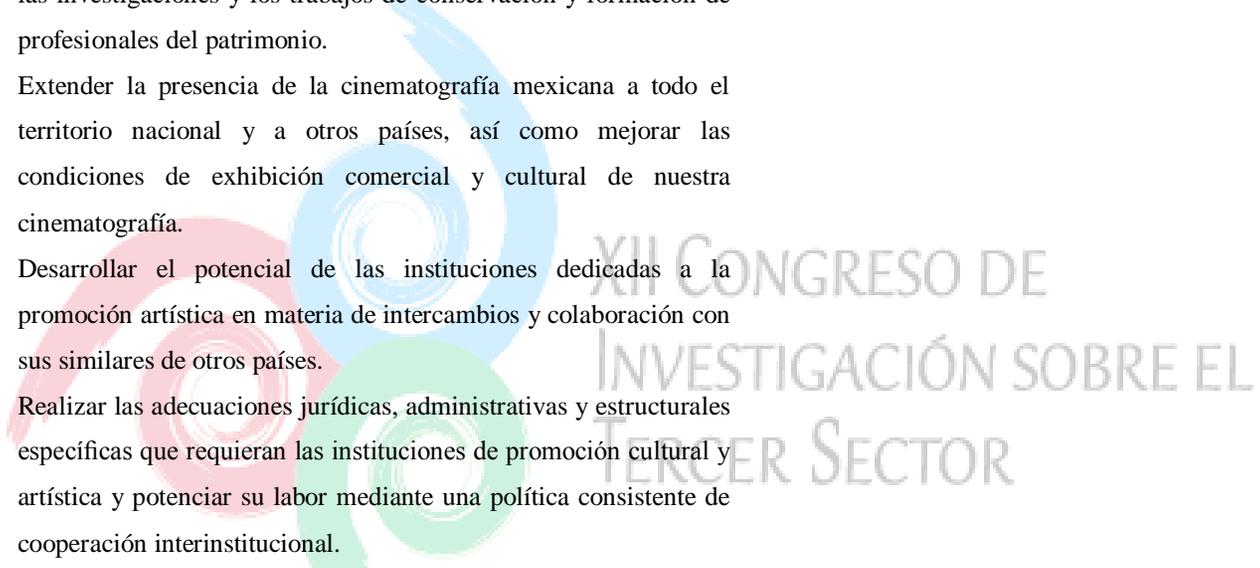
Ampliar la contribución de la cultura al desarrollo y el bienestar social entraña el reconocimiento de la importancia del sector de la cultura en la economía, y la necesidad de fomentar las industrias, las actividades y los proyectos culturales que tienen una repercusión positiva en el desarrollo y el bienestar de las comunidades y las regiones. Como generadora de riqueza e integrante de los procesos económicos, la actividad cultural es compatible con el concepto de inversión, por lo que implica también valorar los mecenazgos, patrocinios y coinversiones como componentes indispensables de la promoción y difusión de la cultura y las artes.

Impulsar una acción cultural de participación y corresponsabilidad nacionales significa, también, la apertura, con cauces y lineamientos claros y una acción coordinada, a la participación de los distintos sectores de la sociedad, concebida como un derecho y, al mismo tiempo, como una necesidad imperiosa del desarrollo cultural del País.

Tabla 1. Los roles de dos agentes culturales.

Eje/ Agente	Instituciones públicas de cultura (tomado del Plan Nacional de Cultura 07-12)	Tercer sector del sector cultural y ciudadanía
<b>Patrimonio y diversidad cultural</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Avanzar en el registro y la catalogación del patrimonio cultural inmueble, mueble y documental del país.</li> <li>2. Fortalecer y mejorar las labores de investigación, catalogación, inventarios, documentación y clasificación del patrimonio intangible.</li> <li>3. Fortalecer los mecanismos de protección legal y regulación de intervenciones y manejo del patrimonio cultural.</li> <li>4. Combatir el robo, el tráfico ilícito y la falsificación de bienes culturales.</li> <li>5. Dotar de planes de manejo a las zonas arqueológicas y museos.</li> <li>6. Conservar y aprovechar, con sentido social, el patrimonio inmobiliario histórico y artístico a través de procesos de revitalización.</li> <li>7. Crear y desarrollar las condiciones y los medios que favorezcan la expresión, la expansión, el reconocimiento, la investigación y la valoración de la diversidad cultural del país por el conjunto de la sociedad mexicana.</li> <li>8. Promover el diseño e implantación de políticas públicas que consideren a las culturas populares como parte esencial del patrimonio cultural de México y sustento de la identidad nacional.</li> <li>9. Establecer nuevos y mayores vínculos de colaboración con otras entidades del ámbito federal, los gobiernos estatales y municipales y las instituciones de investigación y educación superior para la</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Invitar a la comunidad, voluntarios y otras OSC para apoyar en la catalogación del patrimonio cultural inmueble y mueble del País y participar en la generación de un significado compartido entre los participantes.</li> <li>2. Apoyar las actividades de investigación, clasificación y documentación de los materiales que conforman el patrimonio.</li> <li>3. Dar seguimiento al cumplimiento de los proyectos, programas y políticas de gobierno referentes al patrimonio cultural.</li> <li>4. Informarse, capacitarse y difundir el marco legal que proteja al patrimonio cultural, de forma local y federal.</li> <li>5. Fomentar la cultura de la denuncia ciudadana en cuanto al robo, tráfico y/o falsificación del patrimonio cultural.</li> <li>6. Participar en el proceso de revitalización del patrimonio.</li> <li>7. Apoyar y/o participar en los programas que generan las condiciones y los medios para expresar, reconocer, expandir, investigar y valorar la diversidad cultural.</li> <li>8. Contribuir en la sensibilización y concientización de la diversidad y el aprecio a las culturas populares como parte de nuestra identidad.</li> <li>9. Aprovechar las oportunidades que ofrece el Gobierno para el fortalecimiento de la sociedad civil en la protección del patrimonio cultural.</li> <li>10. Participar en la creación y el desarrollo de los programas y los</li> </ol>

	<p>preservación del patrimonio cultural.</p> <p>10. Alentar, fortalecer e integrar las iniciativas de la sociedad civil en la protección, conservación y difusión del patrimonio cultural.</p> <p>11. Establecer los criterios de conservación del patrimonio arqueológico, histórico y artístico mueble e inmueble, desde una perspectiva integral multidisciplinaria, en corresponsabilidad con los sectores sociales y los tres órdenes de gobierno.</p> <p>12. Diseñar mecanismos para que la sociedad asuma un papel más relevante en la preservación del patrimonio arqueológico, histórico y artístico, alentando a la ciudadanía y sensibilizando a los distintos órdenes de gobierno a formar parte del proceso.</p> <p>13. Desarrollar estrategias y mecanismos que sustenten la difusión y comunicación como el vínculo entre las instituciones del ámbito cultural y la sociedad.</p>	<p>criterios de protección, conservación y difusión del patrimonio cultural.</p> <p>11. Coparticipar en el establecimiento de los criterios de conservación del patrimonio arqueológico, histórico y artístico mueble e inmueble, desde una perspectiva integral multidisciplinaria.</p>
<b>Infraestructura cultural</b>	<p>1. Apoyar la rehabilitación, la renovación y el desarrollo de la infraestructura cultural de los estados.</p> <p>2. Mejorar y mantener la infraestructura cultural bajo responsabilidad del gobierno federal para garantizar la calidad de sus servicios al público, la comunidad cultural y académica y los trabajadores de la cultura.</p>	<p>1. Educar sobre el cuidado y preservación del patrimonio, así como fomentar el uso de la infraestructura cultural de los estados y la retroalimentación para la mejora continua de ésta.</p>
<b>Promoción cultural nacional e internacional</b>	<p>1. Difundir el patrimonio cultural de México por medio de una eficaz política de exposiciones temporales y un adecuado servicio al visitante dentro de las zonas arqueológicas y monumentos históricos.</p> <p>2. Fomentar la preservación y la difusión de las expresiones de las culturas populares, canalizando recursos técnicos, materiales y presupuestales para su desarrollo.</p>	<p>1. Apoyar a que la Industria Cultural, así como las Instituciones privadas abriguen la cultura y la aproximen de una manera más adecuada a cada uno de sus públicos. En primer lugar, mecanismos de retroalimentación, atención al público y la coparticipación y observadores de las actividades y gestión de las instituciones. En segundo lugar, aproximar a la comunidad a las distintas expresiones artísticas y a su apreciación. Finalmente,</p>

- 
3. Realizar una difusión más efectiva para atraer mayores públicos y favorecer su permanencia; ampliar la comprensión del disfrute del arte y la cultura como una alternativa real de entretenimiento y generar una imagen pública atractiva de espacios y foros específicos de promoción artística.
  4. Difundir entre la comunidad especializada y entre el gran público las investigaciones y los trabajos de conservación y formación de profesionales del patrimonio.
  5. Extender la presencia de la cinematografía mexicana a todo el territorio nacional y a otros países, así como mejorar las condiciones de exhibición comercial y cultural de nuestra cinematografía.
  6. Desarrollar el potencial de las instituciones dedicadas a la promoción artística en materia de intercambios y colaboración con sus similares de otros países.
  7. Realizar las adecuaciones jurídicas, administrativas y estructurales específicas que requieran las instituciones de promoción cultural y artística y potenciar su labor mediante una política consistente de cooperación interinstitucional.

dar acompañamiento a las adecuaciones operativas que requieran las instituciones de cultura.

2. Alentar y coordinar los esfuerzos locales e internacionales en la sociedad civil que pretendan la preservación y difusión de la cultura popular y el patrimonio.

**Esparcimiento cultural y fomento de la lectura**

1. Multiplicar los medios de que dispone la sociedad para participar en la formación integral de la infancia a través del arte y la cultura, mediante el diseño y desarrollo de programas y actividades de calidad.
  2. Reforzar el papel de las bibliotecas públicas como centros de lectura.
  3. Ampliar el acceso a la información electrónica en las bibliotecas públicas.
1. Fomentar la lectura como base del desarrollo integral de la comunidad democrática, las expresiones de cultura y el desarrollo de una conciencia crítica por medio de programas, espacios públicos, formación de lectores y vinculación con otras OSC.

4. Mejorar y fortalecer en el país el servicio de biblioteca pública y el funcionamiento de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.
5. Hacer de las librerías espacios de promoción de la lectura, para propiciar, por todos los medios a su alcance, que los libros logren llegar a los posibles lectores.
6. Acercar al mayor número posible de mexicanos al disfrute de las expresiones artísticas y culturales.
7. Facilitar el acceso a la lectura con un cuidado escrupuloso y efectivo de la determinación de los tirajes y de los costos de producción; el enriquecimiento de los acervos de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y de las Salas de Lectura, y una mayor distribución de títulos en librerías y en ferias.

**Industrias culturales**

- |   |   |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer y fomentar la actividad del sector de la industria cultural del país, por ejemplo los procesos de comercialización y distribución con calidad y equidad, así como la protección de los derechos de autor.</li> <li>2. Impulsar el diseño, elaboración y comercialización de productos culturales populares respetando sus procesos culturales.</li> <li>3. Establecer políticas que fomenten la consolidación de la industria cultural y la creación de empresas culturales.</li> <li>4. Poner los nuevos medios digitales al servicio de la información sobre las industrias culturales, así como de la difusión y transmisión de sus productos.</li> <li>5. Incorporar al marco jurídico de las industrias culturales medidas y condiciones que favorezcan su desarrollo.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoyar el comercio justo de los productos culturales por lo que requiere conocer el marco legal, los procesos culturales y fomentar iniciativas de leyes y políticas públicas que protejan estos bienes.</li> <li>2. Fortalecer y fomentar la actividad del sector y la incorporación de las TIC a la población atendida y objetivo.</li> </ol> |
|---|---|

## Referencias

- Baasterra, J. (2009). La inversión en las TIC abre la puerta para salir con fuerza de la crisis, Artículo de la Revista GARA, 28 de junio y sustraído el 20 de Julio de 2012 de <http://www.gara.net/paperezkoa/20090628/144583/es/La-inversion-TIC-abre-puerta-para-salir-fuerza-crisis>
- Castellanos, P. (2005). Los museos tradicionales, su público y el uso de las TIC: el caso del Observatorio Científico de la Ciudad Mediterránea, *Razón y Palabra*, 48(11, diciembre): 1-10. V Biental Iberoamericana de la Comunicación, sustraído el 14 de julio de 2012 de <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n48/biental/mesa1.pdf>
- CEPAL (2009). Capítulo III: Impacto económico de las TIC, en Wilson Peres y Martin Hilbert (Eds), *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías para el desarrollo*, pp. 63-72. ISBN: 978-92-1-323177-7. Edición electrónica sustraída el 20 de Julio de 2012 de [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/36002/LCG2363\\_CapIII.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/36002/LCG2363_CapIII.pdf)
- Civallero, E. (2008). Pueblos originarios en la web: preservación y diseminación de patrimonio cultural intangible indígena de Sudamérica a través de espacios digitales. Preprint. Sustraído el 15 de julio de 2012 de <http://hdl.handle.net/10760/11190>
- Dorantes D, F.J. (2011). El derecho a la cultura en México. *Defensor, Revista de Derechos Humanos*, No2: 6-12.
- García V., Z. (2009). ¿Cómo acercar el patrimonio cultural a los ciudadanos? Educación Patrimonial, un campo emergente en la gestión del patrimonio cultural. *Revista Pasos*, 7(2): 271-280. Sustraído el 14 de junio de 2012 de [http://www.pasosonline.org/Publicados/7209/PS0209\\_9.pdf](http://www.pasosonline.org/Publicados/7209/PS0209_9.pdf).
- Latin American Multichannel Advertising Council. LAMAC. (2012). La TV enamora a los latinoamericanos, comunicado del 9 de mayo de 2012, documento sustraído el 20 de Julio de 2012 de <http://www.lamac.org/america-latina/comunicados>
- Palacios, R. (2003). Uso social y cultural de las TICs en América Latina. *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe, Flacso-Unesco*. 6:112-120. Sustraído el 14 de junio de 2012 de [http://www.tical.cl/wp/wp-content/uploads/downloads/2011/03/Palacios\\_Flacso\\_Cultura\\_Tic.pdf](http://www.tical.cl/wp/wp-content/uploads/downloads/2011/03/Palacios_Flacso_Cultura_Tic.pdf)

- Pérez C. H., C.; Cossio A., G. y Lara A., J. (2010). Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para la catalogación y difusión del patrimonio cultural. *Portafolio CTS, Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad - CTS ISSN: 1850-0013* Sustraído el 14 de junio de 2012 de [http://www.revistacts.net/files/Portafolio/perez de celis editado.pdf](http://www.revistacts.net/files/Portafolio/perez_de_celis_editado.pdf)
- Sierra, S. (2011). México y su desinterés por el consumo cultural. *El Universal*, Lunes 10 de enero de 2012, sustraído el 20 de Julio de 2012 de <http://www.eluniversal.com.mx/cultura/64551.html>
- SIC. (2008). Estadísticas Básicas de la Cultura en México, CNCA e INEGI sustraído el 20 de Julio de 2012 de [http://sic.conaculta.gob.mx/publicaciones\\_sic/ebcmV2.pdf](http://sic.conaculta.gob.mx/publicaciones_sic/ebcmV2.pdf)
- Tovar y T, R. (2008). El patrimonio cultural en México, *México Desconocido*, septiembre 26, sustraído el 15 de julio de 2012 de <http://www.mexicodesconocido.com.mx/notas/5327-El-patrimonio-cultural-de-M%C3%A9xico>
- UNESCO (2001). Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, publicado el 2 de noviembre de 2001 y sustraído el 20 de julio de [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13179&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- Velasco E., M.N. (2009). Modelo de competencias colaborativas para la transferencia de conocimiento, *Tesis Doctoral*, Tecnológico de Monterrey Campus Ciudad de México.
- Volkow, N. (2003). La brecha digital, un concepto social con cuatro dimensiones, *Artículos INEGI*, 6: 1-3, sustraído el 20 de Julio de 2012 de <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/tecnologia/brecha.pdf>

## **La participación ciudadana online en torno al segundo debate presidencial de la contienda electoral de 2012 en México**

*Dr. José Luis López Aguirre\**

*Santiago Betancourt González\*\**

*Cecilia Fernández González\*\**

*Saulo Yáñez García\*\**

*Ana Cecilia Loreto Ortega\*\**

*Universidad Panamericana, campus Ciudad de México*

*\* Profesor investigador de la Escuela de Comunicación de la Universidad Panamericana. Director del proyecto de investigación “El impacto de los medios sociales online en la campaña electoral de 2012 en México” y del Observatorio de Medios Digitales.*

*\*\* Alumnos de la Escuela de Comunicación de la Universidad Panamericana y asistentes de investigación del proyecto “El impacto de los medios sociales online en la campaña electoral de 2012 en México” y del Observatorio de Medios Digitales.*

### **RESUMEN**

Según lo evidencian diversos casos, como las movilizaciones sociales en Medio Oriente en pro de la democracia y la reciente protesta juvenil #YoSoy132 en México impulsadas desde el ciberespacio, los ciudadanos están apropiándose de las redes sociales *online* para contribuir al fortalecimiento de la democracia y en tiempos electorales para evaluar el desempeño de los candidatos a puestos de elección popular. Por ejemplo, hoy en día dichos candidatos no sólo son evaluados por la ciudadanía a través de sus declaraciones a la prensa, sus spots en radio y televisión, su participación en debates o por la propaganda desplegada en carteles y espectaculares; sino además por su actuar y presencia en las redes sociales *online*. Es innegable

que el crecimiento de usuarios y sobre todo las actividades que realizan en estos escenarios virtuales de comunicación e interacción social están impactando el saber y el quehacer humanos. Ante este novedoso panorama, en el presente trabajo evaluamos la interacción de los internautas mexicanos en torno al segundo debate presidencial de la contienda electoral de 2012 en tres de las redes sociales online más populares en México para indagar cómo los ciudadanos están aprovechando estos nuevos medios para ejercer su ciudadanía y evaluar el desempeño de los candidatos a puestos de elección popular.

**Palabras clave:** participación ciudadana, ciudadanía digital, democracia 2.0, redes sociales online.

## ANTECEDENTES

El activismo ciudadano en la era digital está promoviendo, según Carlos Scolari (2008), una “cibercultura crítica” que busca contagiar a los usuarios de la Red. Casos como el emblemático movimiento antiglobalización denominado “la Batalla de Seattle” de 1999 que logró paralizar la cumbre de la Organización Mundial de Comercio, las movilizaciones sociales en Medio Oriente en pro de la democracia y la reciente ciberprotesta<sup>351</sup> juvenil #YoSoy132 son ejemplos del proceso de empoderamiento<sup>352</sup> que vive el ciudadano vía las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

En México, la participación civil a través de las redes sociales *online* como nuevos canales para ejercer la ciudadanía es un fenómeno que está emergiendo del ciberespacio con amplias posibilidades de contribuir al fortalecimiento de la democracia. Recientemente, durante la campaña electoral de 2012, un grupo de internautas se apropió de estos nuevos medios de comunicación e interacción social para criticar en diversos episodios el desempeño de los candidatos a la presidencia de la República Mexicana.

---

<sup>351</sup> De acuerdo con Torres (2009), las ciberprotestas pueden definirse como los actos-rutinas (performances) producidas por medios digitales y difundidas o activadas en el ciberespacio tanto previamente diseñadas como improvisadas que un colectivo dirige a los actores políticos, elites de referencia y a los espectadores en general.

<sup>352</sup> En un avance de la vigésima tercera edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española se incluye el verbo empoderar (del inglés *empower*), que significa “hacer poderoso o fuerte a un individuo o grupo social desfavorecido”.

Esta apropiación de las nuevas tecnologías para fomentar la participación de los ciudadanos mexicanos en la esfera pública se encuentra en una fase inicial; sin embargo, existen algunos ejemplos significativos de cómo los internautas mexicanos están aprovechando las redes sociales online para expresar inconformidades e influir en las decisiones legislativas; así como para impulsar temas en la agenda nacional y exigir sus derechos a funcionarios públicos y gobernantes.

### **#internetnecesario**

En 2009, con alrededor de 30 millones de mexicanos conectados a Internet (AMIPCI: 2010), el gobierno propuso gravar el acceso a Internet con un impuesto del cuatro por ciento. La respuesta de los usuarios no se hizo esperar. “Internet no es un lujo” fue la frase que empezó a circular por la red social online Twitter, que en ese momento contaba, según Pérezbolde (2009), con 32,000 cuentas asociadas a México, pero sólo 8,500 se encontraban activas.

Ante el malestar expresado por los twitteros, Alejandro Pisanty, presidente de la Internet Society en México, publicó en su blog algunas razones por las cuales no estaba de acuerdo con el impuesto y utilizó como consigna la ahora histórica frase “internet necesario” (Pisanty: 2009). La publicación de Pisanty viajó de la *blogósfera* a la *twittósfera* por medio de León Felipe Sánchez, representante en México de la organización Creative Commons, quien lo distribuyó con el *hashtag*<sup>353</sup> #internetnecesario, que muy pronto se convirtió en la bandera del que podemos considerar el primer cibermovimiento mexicano.

El impacto de esta ciberprotesta pasó de lo virtual a la agenda de los medios de comunicación tradicionales y de ahí a tomar el espacio público para concluir con un debate con miembros del Senado, a quienes se les dirigió el siguiente mensaje: “@congreso: Para que lo sepan: esto también es #internet ;Tienen que impulsarlo no gravarlo! #internetnecesario para tod@s l@s mexican@s” (fotointernetnecesario.wordpress.com).

Finalmente, la movilización ciudadana incoada en el ciberespacio logró su cometido: con más de 100 votos a favor el Congreso decidió no aprobar el impuesto por la conexión a Internet. Para

---

<sup>353</sup> Un hashtag es una frase acompañada del símbolo # que la convierte en una etiqueta social que se usa para darle seguimiento a una conversación en línea.

Sabino Bastidas, columnista del diario español El País, esta protesta *tuitera* abrió una nueva puerta al ciudadano mexicano para hacerse escuchar y obtener una respuesta. “En un país donde las marchas son cotidianas, una protesta virtual los puede llevar a una vida mucho más democrática y libre” (Bastidas: 2009).

## **Guardería ABC**

Igualmente en 2009, año en el que podemos situar el despertar del ciberactivismo mexicano, surgió otro movimiento en las redes sociales online promovido por los padres de alrededor de cincuenta niños fallecidos en el incendio de una guardería estatal en Sinaloa, que exigían el castigo de los responsables de la tragedia y que el gobierno resolviera las deficiencias del sistema estatal de guarderías.

A través de las redes sociales online Facebook y Twitter los padres y familiares de las víctimas se organizaron para hablar sobre el tema y demandar una explicación a las autoridades de las causas y consecuencias de la tragedia que enlutó a la sociedad mexicana. El caso comenzó a generar conversación en la Red. Los internautas se iban sumando a las peticiones de esclarecimiento y justicia de los padres. Por ejemplo, en Twitter se impulsó el hashtag #GuarderiaABC y algunos usuarios de esta red modificaron su foto de perfil incluyendo un moño negro para dar el pésame a las familias.

Durante 2010 #GuarderiaABC fue un tema recurrente en Twitter, de tal manera que logró once *Trending topics*<sup>354</sup> en dicha red social online. Además, surgieron los hashtags #TuitSilencio para velar por los niños fallecidos y #vigiliaABC aparece dos veces al año para recordar el aniversario luctuoso (Vega, 2011: 92-93).

Este movimiento ciberciudadano colocó en la opinión pública la discusión sobre las deficiencias del sistema de mil 480 guarderías subrogadas al Instituto Mexicano del Seguro Social y propició que la Suprema Corte de Justicia de la Nación atrajera el caso para su investigación (Vega, 2011: 112).

---

<sup>354</sup> Los *Trending topics* se pueden entender como temas, frases o sucesos que reflejan o muestran una tendencia temática local o global en la interacción online.

Antes de continuar, cabe hacer notar que estos cibernovimientos sociales no son producto de la tecnología, sino de la manera en la cual los ciudadanos se apropian de la tecnología para procurarse un fin. En ese sentido, Don Tapscott, una de las autoridades en el tema del impacto de los medios digitales en la sociedad, advierte que la era digital no se trata simplemente de la interconexión de tecnologías, sino de la interconexión de los seres humanos a través de la tecnología. “No es una era de máquinas inteligentes, sino de seres humanos que, a través de las redes, pueden combinar su inteligencia, su conocimiento y su creatividad para avanzar en la creación de riqueza y desarrollo social” (como se cita en Cebrián, 1998, p. 20).

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Ante el fenómeno de apropiación ciudadana de los nuevos medios sociales *online*, llamados popularmente redes sociales, para contribuir al desarrollo de una democracia participativa en este complejo escenario que Manuel Castells (2001) bautizara como la Sociedad red, resulta pertinente indagar ¿Cuál es el impacto de estos nuevos medios en la democracia? ¿Qué tanto los políticos están entendiendo y adaptándose a las circunstancias de la llamada política 2.0?, y particularmente ¿Cómo los internautas están aprovechando estos nuevos medios para ejercer su ciudadanía?

Para tratar de dar respuesta a tales interrogantes, estamos dirigiendo el proyecto de investigación: “El impacto de los medios sociales *online* en la contienda electoral de 2012 en México”, en el cual colabora un grupo de estudiantes del Seminario de Comunidades Virtuales y Medios Sociales Online de la Universidad Panamericana. De dicho proyecto se desprende la presente investigación empírica, cuyo objetivo es analizar la participación ciudadana online en torno al segundo debate que sostuvieron los candidatos presidenciales en tres de las redes sociales online más populares en México: Facebook, Twitter y Youtube.

Cabe resaltar que uno de los rasgos más llamativos de este fenómeno que está revitalizando la participación ciudadana es la capacidad de comunicación e interacción social sin los límites de tiempo y espacio que brindan las nuevas tecnologías de información y comunicación. Además, y esto es lo interesante, los usuarios de la Red no sólo consumen, valoran, distribuyen y producen

información, también cuestionan, critican y evalúan particularmente a los políticos; es más, proponen, organizan y gestionan iniciativas entre ciudadanos.

De tal manera que la interacción social *online* se sitúa como una variable para valorar la participación *online* de los ciudadanos mexicanos en torno de un episodio específico de la contienda electoral que culminó el pasado 1 de julio de 2012: el segundo debate de los candidatos presidenciales.

El ejercicio de análisis propuesto nos permitirá conocer la opinión de una muestra aleatoria de internautas mexicanos sobre el desempeño de los cuatro candidatos a la presidencia de México durante el segundo debate transmitido en vivo por televisión a nivel nacional y por Internet. Además, trataremos de explicar cómo dichos internautas utilizaron las redes sociales *online* involucradas en el estudio para expresar libremente su opinión e interactuar con otros usuarios.

Este trabajo, pensamos, cobra relevancia ante el crecimiento y evolución constante que experimentan estos escenarios virtuales de comunicación e interacción social que están impactando el saber y el quehacer humanos. Un estudio de la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI) señala que los internautas mexicanos han pasado de 17.2 millones en 2005 a 34.9 millones en 2010 y el número sigue creciendo. Además, según el informe “Redes sociales en México y Latinoamérica 2011” de la AMIPCI (2012), seis de cada 10 internautas mexicanos se conectan diariamente al menos a una red social online. En ese sentido, la ciudadanía y la democracia mexicanas no son ajenas a los desafíos y oportunidades que plantea la sociedad digital.

## **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

El proyecto de investigación “El impacto de los medios sociales *online* en la contienda electoral de 2012 en México”, del cual forma parte el trabajo que aquí presentamos, se sustenta en el diseño y desarrollo de un Observatorio de Medios Digitales<sup>355</sup>, instrumento creado con el propósito de dar un seguimiento coherente y sistematizado, con base en la formulación de

---

<sup>355</sup> Para abundar sobre el Observatorio de Medios Digitales consultar nuestro sitio web: <http://mediosdigitales.mx/>

indicadores y criterios que se desarrollarán a partir de la investigación, a los contenidos e interacciones sociales de los usuarios mexicanos de los medios sociales *online*.

El Observatorio de Medios Digitales aquí propuesto como principal instrumento metodológico permitirá el cumplimiento de los objetivos planteados al posibilitar el análisis en este caso de la participación e interacción ciudadanas online en torno al segundo debate que sostuvieron los candidatos presidenciales en tres de las redes sociales online más populares en México: Facebook, Twitter y Youtube.

Para ello, elaboramos reportes cuantitativos y cualitativos con el apoyo de diversas herramientas de medición (*digital metrics*) de la actividad en los medios sociales *online*, así como dos técnicas de investigación cualitativa: la observación directa y el análisis de contenido. Cada una de estas técnicas responde a un propósito particular y complementario de la investigación. La convivencia de métodos cualitativos y cuantitativos es para poder apreciar, respetar y aprovechar las posibilidades de cada una de estas técnicas.

Por ejemplo, la observación directa permite observar, recoger y analizar datos, impresiones, conversaciones e ideas procedentes directamente de los medios sociales *online* objeto de análisis. Entre las ventajas de esta técnica se encuentra que el estudio se desarrolla en el ambiente natural de la actividad sometida a análisis, con lo que se obtiene una información rica en detalles y matices.

El poder realizar el estudio en el mismo tiempo y espacio (virtual) en donde se desarrollan los fenómenos investigados permite obtener un tipo de información que ninguna otra técnica metodológica posibilita. Sin embargo, dicha técnica cualitativa ofrece algunas desventajas: limitado grado de representatividad y sobre todo el sesgo del investigador a partir de la introducción de sus intuiciones o percepciones.

Por tales motivos, la técnica de observación directa se complementa y contrasta con el análisis de contenido, método que permite la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la comunicación. En este caso, se analizaron los contenidos publicados y las interacciones sociales de una muestra aleatoria de usuarios mexicanos de las redes sociales online, con la ventaja que estos mensajes se encuentran en su gran mayoría disponibles en el ciberespacio para su análisis.

Cabe señalar que para estudiar la participación ciudadana *online* diseñamos un modelo de análisis que pretende en lo general responder a los objetivos del estudio y en lo particular adaptarse a la naturaleza y características de cada una de las redes sociales *online* involucradas.

## **RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

El 10 de junio de 2012 se realizó el segundo debate entre los cuatro candidatos a la presidencia de la República Mexicana, el cual generó diversas reacciones en la opinión pública y especialmente en las redes sociales online, donde los internautas no sólo comentaron, criticaron y conversaron sobre las declaraciones y propuestas formuladas, sino además evaluaron el desempeño de cada uno de los aspirantes al poder ejecutivo.

Al término del debate, transmitido en vivo por televisión y por el canal de YouTube del Instituto Federal Electoral, y un día después cada uno de los presidenciables, Andrés Manuel López Obrador, Enrique Peña Nieto, Gabriel Quadri y Josefina Vázquez Mota, publicó en sus respectivas cuentas de Twitter y Facebook contenidos alusivos a su participación en dicho ejercicio democrático, los cuales provocaron la respuesta inmediata de los usuarios de dichos medios sociales online.

A continuación presentamos los resultados obtenidos del análisis de la participación ciudadana *online* en Facebook, Twitter y YouTube, tres de las redes sociales más populares en México.

### **FACEBOOK: LA BATALLA POR LOS LIKES**

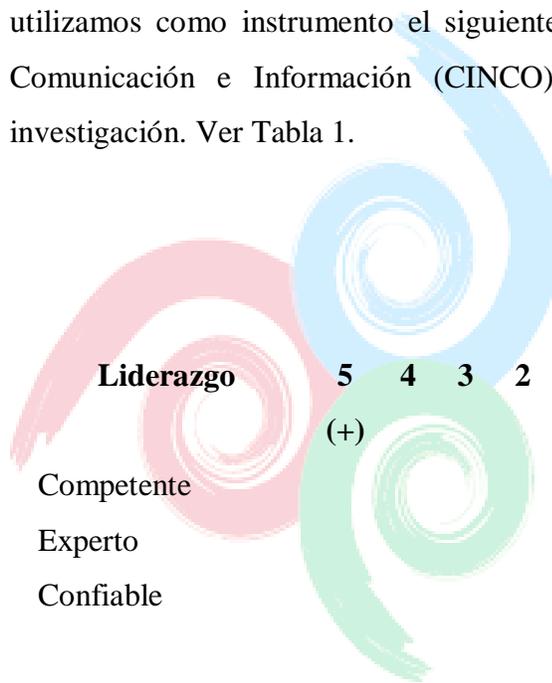
La red social online Facebook, creada por Zuckerberg, Saverin, Hughes y Moskovitz en 2004, cuenta en 2012 con más de 900 millones de usuarios en todo el mundo. México, con 32 millones de usuarios, ocupa el quinto lugar a nivel global. Según Facebook, el número de usuarios mexicanos interesados en política o gobierno es de 169 mil; es decir, el cinco por ciento de los *facebookeros*.

A continuación, los resultados obtenidos del análisis de los primeros 100 comentarios publicados por los seguidores en los respectivos “muros” de los cuatro candidatos en respuesta al comentario publicado por cada candidato en su cuenta de Facebook; es decir, por cada candidato analizamos 100 comentarios.

Las categorías que utilizamos para analizar los 400 comentarios publicados fueron las siguientes:

a) Tipos de comentarios en cuanto a si son favorables, negativos o neutros respecto de cada candidato.

b) Atributos relacionados con el liderazgo y la personalidad de cada candidato. Para ello utilizamos como instrumento el siguiente cuadro diseñado por el Centro de Investigación en Comunicación e Información (CINCO)<sup>356</sup>, con el que participamos en un proyecto de investigación. Ver Tabla 1.



XII CONGRESO DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL TERCER SECTOR

<b>Liderazgo</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>Sin liderazgo</b>
	(+)					(-)	
Competente							Incompetente
Experto							Inexperto
Confiable							Falso / No confiable
Sereno							Impaciente
Cauto							Imprudente
Decisivo							Indeciso(a)
Valiente							Cobarde
<b>Personalidad</b>							<b>Falta de personalidad</b>

<sup>356</sup> El CINCO es un centro especializado en estudios de comunicación, cultura, democracia y opinión pública creado por la División de Humanidades y Ciencias Sociales del Tecnológico de Monterrey, campus Monterrey.

Fuerte, firme	Débil de carácter
Honesto(a)	Deshonesto(a)
Justo(a)	Injusto(a)
Sincero(a)	Hipócrita
Tolerante	Intolerante
Dinámico(a)	Aburrido y solemne
Atractivo (a)	Feo(a) físicamente
Valores morales	Sin valores, inmoral
Carismático (a)	Sin carisma

**Tabla 1.** Cuadro de atributos relacionados con el liderazgo y la personalidad que se utilizó para analizar los comentarios publicados por los usuarios de Facebook y YouTube en torno al desempeño de cada uno de los candidatos en el segundo debate presidencial.

Acompañamos los resultados con algunas imágenes, datos generales sobre la cuenta y el comentario publicado por cada candidato en Facebook, así como de algunos comentarios publicados por los usuarios. Los candidatos aparecen en orden alfabético de acuerdo con su apellido paterno.

## Andrés Manuel López Obrador



**Imagen 1.** Homepage de la cuenta oficial de Andrés Manuel López Obrador en Facebook obtenida el 11 de junio de 2012.

### **Comentario publicado el 11 de junio de 2012:**

*Gracias a mis asesores: la gente del pueblo que me recomendó que hablara de la propuesta. Cumplí y nos fue bien. Volveremos a ganar.*

### **Análisis del comentario:**

**Likes:** 36,523 personas.

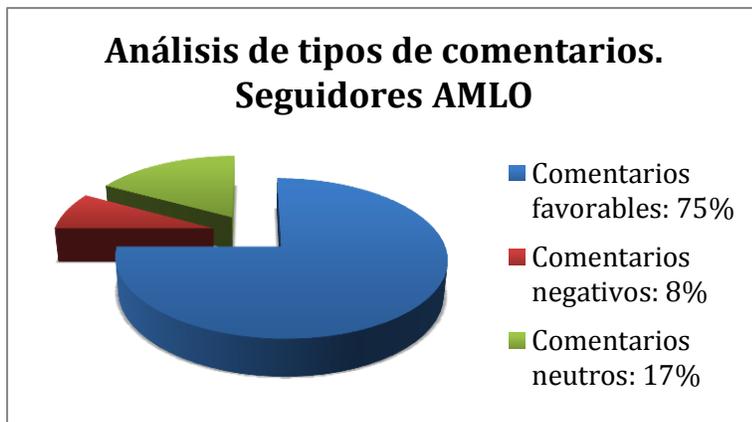
**Menciones:** 2,624 personas.

**Comentarios generados:** 4,215 personas.

**Fecha de corte del monitoreo:** 12 de junio de 2012.

**Fuente:** Facebook

a) Tipos de comentarios en cuanto a si son favorables, negativos o neutros respecto al candidato Andrés Manuel López Obrador.



**Gráfica 1.** Análisis de tipos de comentarios. Seguidores AMLO. Fuente: Elaboración propia.

Ejemplos de comentarios publicados por los usuarios. Fuente: Facebook.

**Favorables:**

- a) *Animo y claro que ganaremos, a darle duro a los gasolinazos, corrupción y despilfarro. la transformación social a empezado Sumate vota PRD.*
- b) *don andres manuel esta victoria la tenemos ganado este 1 de julio haora no se preocupe de nuestros adversarios, talvez de uno que es el peña pero de los demas no son ribales para nosotros fuertes, tendran sus mañas como siempre pero estabas no se les ba conseder que dios me lo bendiga y nos beremos en los pinos tomando protesta para bien de la sociedad.*

**Negativos:**

- a) *nunca acompletaste tus discursos en el debate seteve el aire pork nosabes k desir parami klo ases al drede pork no das respuestas claras como le vas aser pero claro ay jente tan estúpida k aik aprovecharse por eso el nopal nunca senos kitara dela frente pero por babosios ksomos no niego ser mexicano meda orgoyo detal por eso digo laverdad como esk van avotar por alguien conn antesedemntes nila friegan neta sesalen vola de estúpidos.*
- b) *me dan lastima. Primero informense de quien realmente es este burro de AMLO y piensen bien lo que van a hacer. No será agradable que despues les digan "se los adverti". Investiguen como estan Cuba, Venezuela, Bolivia, etc... los populistas, socialistas y comunistas, y luego decidan lo que quieren como país.*

Los atributos de liderazgo que destacaron del análisis de los comentarios de los seguidores de López Obrador son competente, confiable y decisivo. Mientras que la personalidad de dicho candidato fue calificada como fuerte o firme, honesta y sincera.

## Enrique Peña Nieto



**Imagen 2.** Homepage de la cuenta oficial de Enrique Peña Nieto en Facebook obtenida el 11 de junio de 2012.

### **Comentario publicado el 11 de junio de 2012:**

*¡Estamos a sólo tres semanas de ganar la Presidencia de la República, de llevar a México hacia una nueva ruta de conocimiento y desarrollo! Con tu voto, tienes el poder de decidir un rumbo claro para México. Te invito a sumarte a este proyecto de cambio con responsabilidad. Te pido tu confianza. Te pido que este 1ero de julio votes por el proyecto que te ofrece lo que hoy necesitas: que tú ganes más.*

### **Análisis del comentario:**

**Likes:** 54,735 personas.

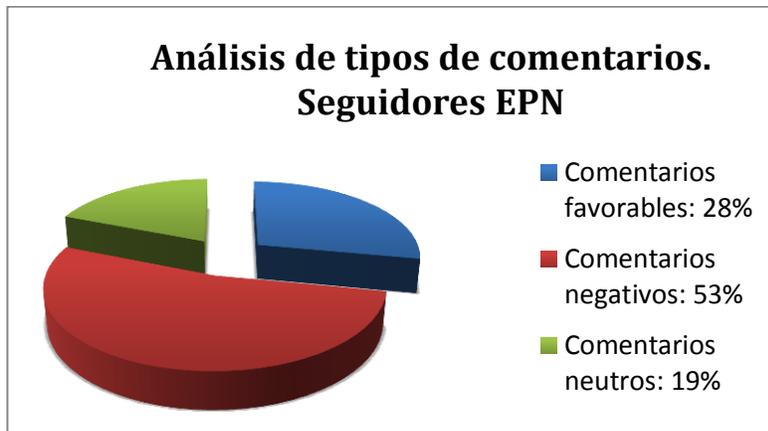
**Menciones:** 1,960 personas.

**Comentarios generados:** 12,301 personas.

**Fecha de corte del monitoreo:** 12 de junio de 2012.

**Fuente:** Facebook

a) Tipos de comentarios en cuanto a si son favorables, negativos o neutros respecto al candidato Enrique Peña Nieto.



**Gráfica 2.** Análisis de tipos de comentarios. Seguidores EPN. Fuente: Elaboración propia.

Ejemplos de comentarios publicados por los usuarios. Fuente: Facebook.

**Favorables:**

a) *si se puede ...no todos somos ninis y porros habemos muchos contigo....*

b) *claro q si peña vamos a la victoria si podemos*

**Negativos:**

a) *porque aseguras que ganaras? Listo para el fraude!!! .. eres más falso que tu bronceado!*

b) *dios!!! mexico ya tiene muchas etiquetas y contigo como presidente!!! No quiero imaginar... -*

*.- solo motivaras a que la gente se mude a otro país....*

Los atributos de liderazgo que destacaron del análisis de comentarios de los seguidores de Peña Nieto son negativos, ya que lo perciben como una persona poco confiable y competente. Mientras que la personalidad de dicho candidato fue calificada como fuerte o firme, pero deshonesto y sin valores morales.

## Gabriel Quadri de la Torre



**Imagen 3.** Homepage de la cuenta oficial de Gabriel Quadri en Facebook obtenida el 10 de junio de 2012

### **Comentario publicado el 10 de junio de 2012:**

*“Les voy a decir una cosa: Si todos los que aún dudan, si todos los que saben que debo ser presidente votan por mí, yo seré el próximo Presidente de México.”*

### **Análisis del comentario:**

**Likes:** 851 personas.

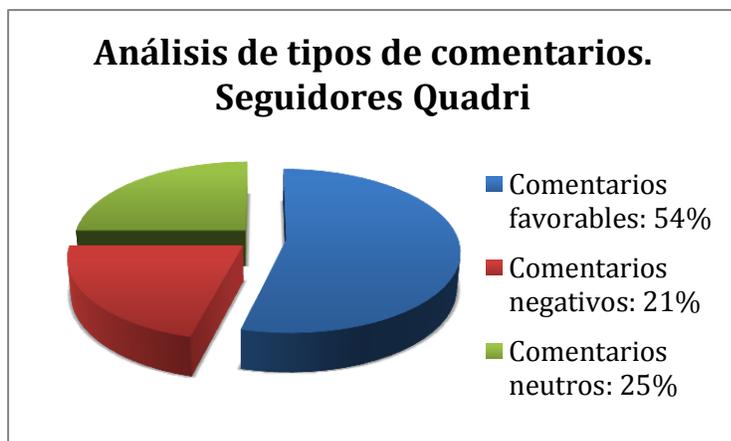
**Menciones:** 171 personas.

**Comentarios generados:** 143 personas.

**Fecha de corte del monitoreo:** 12 de junio de 2012.

**Fuente:** Facebook

a) Tipos de comentarios en cuanto a si son favorables, negativos o neutros respecto al candidato Gabriel Quadri.



**Gráfica 3.** Análisis de tipos de comentarios. Seguidores Quadri. Fuente: Elaboración propia.

Ejemplos de comentarios publicados por los usuarios. Fuente: Facebook.

**Favorables:**

- a) *no cabe duda que mi voto es para cuadri y he puesto a dudar a varios pero seguiremos perseverando FELICIDADES muy buena participacion.*
- b) *Quadri Presidente! El mejor candidato*

**Negativos:**

- a) *jajaja y no votaria por el ni de loco... propuestas tontas y sin fundamentos. a quien se la ocurre ponerse a hablarnos de tu a china??? hasme el ching#\$% favor. si no tenemos la base para un sustento interno, aver como sr. quadri?*
- b) *pobre iluso haha*

Los atributos de liderazgo que destacaron del análisis de comentarios de los seguidores de Gabriel Quadri son confiable, pero imprudente y cobarde. Mientras que la personalidad de dicho candidato fue calificada como tolerante, pero débil de carácter, hipócrita y sin valores morales.

## Josefina Vázquez Mota



**Imagen 4.** Homepage de la cuenta oficial de Josefina Vázquez Mota en Facebook obtenida el 10 de junio de 2012

### **Comentario publicado el 11 de junio de 2012:**

*Así como ganamos este debate, ganaremos la Presidencia de la República, no tenemos ninguna duda.*

### **Análisis del comentario:**

**Likes:** 13,540 personas.

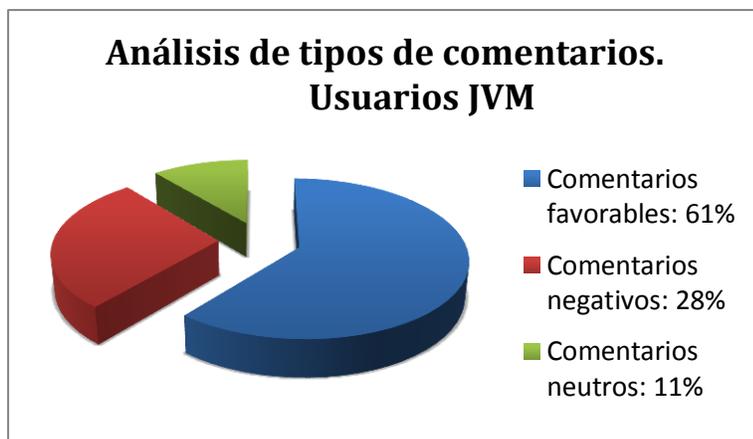
**Menciones:** 405 personas.

**Comentarios generados:** 1,721 personas.

**Fecha de corte del monitoreo:** 12 de junio de 2012.

**Fuente:** Facebook

a) Tipos de comentarios en cuanto a si son favorables, negativos o neutros respecto a la candidata Josefina Vázquez Mota.



**Gráfica 4.** Análisis de tipos de comentarios. Seguidores JVM. Fuente: Elaboración propia.

Ejemplos de comentarios publicados por los usuarios. Fuente: Facebook.

**Favorables:**

a) *Vamos Josefina.. Tu puedes.. con todo.. no dejes nada en el tintero o pendiente.. Por capaz, trabajadora, honesta, pero sobretodo por ser mujer.. Te apoyamos.....*

b) *JVM esta bien preparada para tomar las riendas del país por el bien de los mexicanos y desde luego Josefina Vazquez Mota gano el debate presidencial permitamos que JVM cuente con tu voto y el de millones de mexicanos, Vota por el PAN en este 2012.*

**Negativos:**

a) *JVM. En otra ocasion, ahorita necesitamos hombres de alto calibre, mexico esta ensangrentado, y usted no tendria la frialdad que se necesita, comprenda, lea los periódicos entertese no seamos romanticos en un momento tan duro. b) La verdad no creo que haya sido buena forma de "ganar". Atacando a sus compañeros se supone se gana con propuestas con comentarios positivos y no errores de los demás. Se noto que usted no tenia interés en demostrar que quiere cambios para el país sino perder el tiempo resaltando los errores de los demás y nada de argumentos.*

Los atributos de liderazgo positivos que destacaron del análisis de comentarios de los seguidores de Vázquez Mota son competente, confiable y valiente, mientras que los negativos son: impaciente e imprudente. Respecto de la personalidad de la candidata, ésta fue calificada como fuerte o firme, pero intolerante y sin carisma.

Finalmente, cerramos los resultados obtenidos en la red social *online* Facebook con las siguientes tablas comparativas:

<b>Tabla comparativa de tipos de comentarios. Seguidores en Facebook</b>		
<b>Candidato presidencial</b>	<b>Comentarios favorables</b>	<b>Comentarios negativos</b>
<b>AMLO</b>	<b>75%</b>	<b>8%</b>
<b>EPN</b>	<b>28%</b>	<b>53%</b>
<b>Quadri</b>	<b>54%</b>	<b>21%</b>
<b>JVM</b>	<b>61%</b>	<b>28%</b>

**Tabla 2.** Tipos de comentarios respecto de los cuatro candidatos presidenciables. Nota: no se tomaron en cuenta los comentarios neutros. Fuente: Elaboración propia.

<b>Tabla comparativa de atributos. Seguidores en Facebook</b>		
<b>Candidato presidencial</b>	<b>Atributos Liderazgo</b>	<b>Atributos Personalidad</b>
<b>AMLO</b>	Competente, confiable y decisivo.	Fuerte o firme, honesto y sincero.
<b>EPN</b>	Poco confiable y poco competente.	Fuerte o firme, deshonesto y sin valores morales.
<b>Quadri</b>	Confiable, imprudente y cobarde.	Tolerante, débil de carácter, hipócrita y sin valores morales.
<b>JVM</b>	Competente, confiable, valiente, impaciente e imprudente	Fuerte o firme, intolerante y sin carisma.

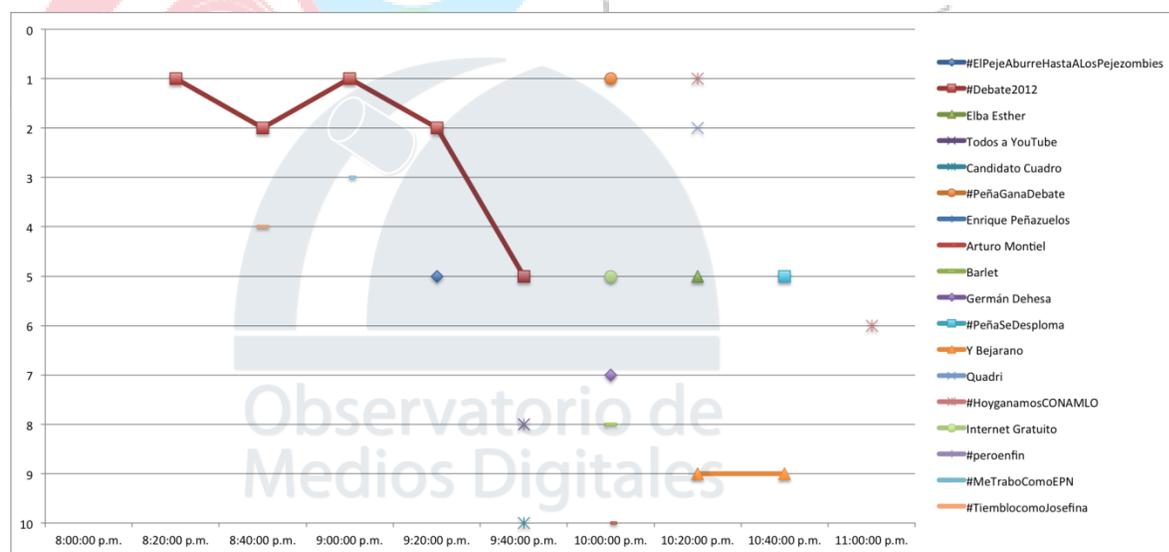
**Tabla 3.** Atributos relacionados con el liderazgo y la personalidad que perciben los seguidores en Facebook analizados de los cuatro candidatos presidenciables. Fuente: Elaboración propia.

### **TWITTER: EL MEGÁFONO CIUDADANO**

La popular red social *online* del *microblogging*, fundada el 15 de julio de 2006 por Dorsey, Glass, Williams y Stone, promueve la comunicación e interacción social con mensajes que no rebasan los 140 caracteres. Según un estudio de Semiocast (2012), Twitter cuenta con 383 millones de usuarios en todo el mundo, de los cuales 10.5 millones son mexicanos.

Como otras redes sociales *online*, Twitter permite publicar y compartir información, así como mantener interacción online, pero el valor añadido de esta red radica en brindar a sus usuarios la capacidad de proponer temas para promover una conversación sincrónica y abierta a toda la comunidad twittera, lo que fomenta un diálogo colectivo, plural, libre y autónomo. Además, como veremos enseguida, los usuarios de esta red buscan expresar una opinión colectiva a través de posicionar ciertos temas (con el apoyo de otros usuarios) con los que son afines. En ese sentido, Twitter funciona como un megáfono del sentir y pensar ciudadanos.

A continuación, los resultados del análisis de la intensa interacción online de los twitters mexicanos que se generó al mismo tiempo que se transmitía por televisión el segundo debate entre los candidatos a la presidencia: Andrés Manuel López Obrador, Enrique Peña Nieto, Gabriel Quadri y Josefina Vázquez Mota. Dicha interacción impulsó *Trending topics*<sup>357</sup> (temas del momento o tendencias) mundiales mediante etiquetas (*hashtags*), temas y palabras que encauzaron la conversación online sobre el desempeño que estaban teniendo los cuatro presidenciables. Al respecto ver la siguiente gráfica.



**Gráfica 5.** Comportamiento de los *Trending topics* más recurrentes sobre el segundo debate presidencial. Fuente: Elaboración propia.

<sup>357</sup> El algoritmo de Twitter está programado para convertir en tendencia (*Trending topic*) aquellas palabras que más se repiten en una conversación colectiva en un lapso corto de tiempo.

## Los #hashtags que dominaron el segundo debate presidencial

El *hashtag* más utilizado por los usuarios para seguir el flujo de tweets en torno al segundo debate, que inició a las 20:00 y concluyó a las 22:00 horas, fue #debate2012, que alcanzó el primer lugar global a las 20:20 y se mantuvo en el top 10 hasta las 21:40 (se situó en segundo lugar a las 20:40 y a las 21:20 ocupó el quinto lugar); es decir, fue uno de los temas del momento en Twitter durante 80 minutos. En general los usuarios utilizaron esta etiqueta social para narrar y describir en tiempo real el debate, además de criticar, apoyar, defender y evaluar la participación de los candidatos.

El segundo hashtag que más tiempo se mantuvo como tendencia en Twitter fue #HoyganamosCONAMLO, que alcanzó el primer lugar global a las 22:20 horas y después de 40 minutos descendió al sexto lugar, antes de salir de la lista. Cabe mencionar que la conversación online sobre Andrés Manuel López Obrador generó tres hashtags, uno en contra: #MeAflojoComoAMLO y dos a favor: #HoyganamosCONAMLO y #CancionesCantadasporAMLO.

Por su parte, Josefina Vázquez Mota también tuvo *Trending topics* a favor y en contra. Antes de iniciar el debate, a las 18:20 horas, el hashtag #ElDebateesdeJosefina alcanzaba el tercer lugar mundial. Cabe destacar que Vázquez Mota fue la única de los cuatro candidatos que promovió un hashtag desde su cuenta @JosefinaVM: #JVMPropone, que no alcanzó a convertirse en tema del momento. Mientras que #TiemblocomoJosefina fue el único en su contra y se convirtió en cuarto lugar global a las 20:20 horas.

La conversación online sobre el candidato Enrique Peña Nieto fue la que más *hashtags* generó: tres en contra y uno a favor: #MeTraboComoEPN alcanzó el 3º lugar global a las 21:00 horas, #PeñaSeDesploma llegó al quinto lugar mundial a las 22:40 horas y Enrique Peñazuelos, que hacía referencia al color de piel del candidato, se situó en el número cinco de la lista global a las 22:00 horas. El *hashtag* a su favor fue: #PeñaGanaDebate, que llegó al primer lugar mundial a las 22:00 horas.

Respecto del candidato Gabriel Quadri, su participación en el segundo debate no provocó alguna tendencia significativa, ya sea favorable o negativa, en la conversación online en Twitter.

Como podemos inferir, los usuarios mexicanos de Twitter buscaron inclinar la balanza de la conversación online a favor de Andrés Manuel López Obrador, seguido de Josefina Vázquez Mota. Mientras que Enrique Peña Nieto fue el que generó más temas de conversación en su contra.

## **YOUTUBE: LA TELEVISIÓN SOCIAL**

Este multicanal social *online* de contenido audiovisual, creado en 2005 por Hurley, Chen y Karim, no sólo permite que sus usuarios vean, publiquen y compartan videos, sino además que los califiquen y comenten, de ahí su relevancia social e interactiva.

Como adelantamos, en YouTube, que cuenta actualmente con 800 millones de usuarios, de los cuales 24 millones son mexicanos, se transmitió en vivo el segundo debate entre los cuatro candidatos presidenciales a través del canal del Instituto Federal Electoral (IFE)<sup>358</sup>. Desde el comienzo del debate e incluso días después de su transmisión, los usuarios publicaron en dicho canal sus comentarios en apoyo o rechazo a los candidatos, así como opiniones en torno de sus propuestas.

A continuación, los resultados del análisis de la interacción ciudadana online en torno al segundo debate transmitido en el mencionado canal de YouTube, que a ocho días de su transmisión generó 949,091 reproducciones totales, 52,337 comentarios y 4,906 calificaciones (64% positivas y 35% negativas). Además, de acuerdo con las estadísticas que proporciona YouTube, la audiencia más popular de este video fue hombres entre 35 a 44 años.

Cabe indicar que para el análisis la muestra utilizada fue la siguiente: los primeros 100 comentarios realizados al terminar la transmisión del segundo debate en tiempo real. Posteriormente se seleccionaron y analizaron los primeros 100 comentarios en el rango entre las

---

<sup>358</sup> Enlace al video del segundo debate entre los candidatos a la presidencia de México en el canal del IFE, en el cual se pueden observar los comentarios realizados por los usuarios:  
[http://www.youtube.com/watch?v=QdbyBP\\_Yw\\_E&feature=plcp](http://www.youtube.com/watch?v=QdbyBP_Yw_E&feature=plcp)

7:00 y 9:00 am del día siguiente del segundo debate (lunes 11 de junio), los primeros 100 comentarios realizados de 14:00 a 16:00 horas y finalmente los primeros 100 comentarios publicados de 18:00 a 20:00 horas de ese mismo día.

Al igual que lo hicimos para Facebook, las categorías que utilizamos para analizar los 400 comentarios publicados en YouTube fueron:

a) Tipos de comentarios en cuanto a si son favorables, negativos o neutros respecto de cada candidato.

b) Atributos relacionados con el liderazgo y la personalidad de cada candidato. Ver Tabla 1.

Para la presentación de resultados sobre las anteriores categorías, mostramos las siguientes tablas comparativas en las que compilamos los resultados de los 400 comentarios analizados.

<b>Tabla comparativa de tipos de comentarios. Usuarios de YouTube</b>		
<b>Candidato presidencial</b>	<b>Comentarios favorables</b>	<b>Comentarios Negativos</b>
<b>AMLO</b>	<b>23%</b>	<b>9.5%</b>
<b>EPN</b>	<b>.5%</b>	<b>10%</b>
<b>Quadri</b>	<b>3.5%</b>	<b>3.5%</b>
<b>JVM</b>	<b>1.5%</b>	<b>.9%</b>

**Tabla 4.** Tipos de comentarios en cuanto a si son favorables o negativos respecto de los cuatro candidatos a la presidencia: Andrés Manuel López Obrador, Enrique Peña Nieto, Gabriel Quadri y Josefina Vázquez Mota. Nota: no se tomaron en cuenta los comentarios neutros. Fuente: Elaboración propia.

Cerramos este análisis con la siguiente tabla comparativa sobre los atributos relacionados con el liderazgo y la personalidad que registramos a partir del análisis de los 400 comentarios publicados por los usuarios de YouTube que conformaron este estudio.

<b>Tabla comparativa de atributos. Usuarios de YouTube</b>		
<b>Candidato presidencial</b>	<b>Atributos Liderazgo</b>	<b>Atributos Personalidad</b>
<b>AMLO</b>	Decisivo, valiente, impaciente e imprudente.	Justo, intolerante y sin carisma.
<b>EPN</b>	Incompetente, falso y cobarde.	Atractivo, tolerante y deshonesto.
<b>Quadri</b>	Sereno, incompetente y falso.	Tolerante, débil de carácter, hipócrita y sin valores morales.
<b>JVM</b>	Serena, inexperta e incompetente.	Carismática y deshonesto.

**Tabla 5.** Atributos relacionados con el liderazgo y la personalidad que perciben los usuarios de YouTube analizados de los cuatro candidatos presidenciables. Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, tras la revisión de los resultados de la interacción de los internautas mexicanos en torno al desempeño de los candidatos por la presidencia en el segundo debate de la contienda electoral de 2012 en las tres redes sociales online analizadas, podemos señalar en primer instancia que el candidato que obtuvo la evaluación más favorable fue Andrés Manuel López Obrador, seguido de Josefina Vázquez Mota.

En la siguiente tabla comparativa se puede observar cómo fueron evaluados los cuatro candidatos de acuerdo con los comentarios de los usuarios publicados en Facebook y YouTube. Recordemos que los usuarios mexicanos de Twitter buscaron también inclinar la balanza de la conversación online a favor de Andrés Manuel López Obrador, seguido de Josefina Vázquez Mota. Mientras que Enrique Peña Nieto fue el que generó más temas de conversación en su contra.

<b>Tabla comparativa de tipos de comentarios</b>				
	<b>FACEBOOK</b>		<b>YOUTUBE</b>	
<b>Candidato presidencial</b>	<b>Comentarios favorables</b>	<b>Comentarios negativos</b>	<b>Comentarios Favorables</b>	<b>Comentarios negativos</b>
<b>AMLO</b>	<b>75%</b>	<b>8%</b>	<b>23%</b>	<b>9.5%</b>
<b>JVM</b>	<b>61%</b>	<b>28%</b>	<b>1.5%</b>	<b>.9%</b>
<b>Quadri</b>	<b>54%</b>	<b>21%</b>	<b>3.5%</b>	<b>3.5%</b>
<b>EPN</b>	<b>28%</b>	<b>53%</b>	<b>.5%</b>	<b>10%</b>

**Tabla 6.** Tipos de comentarios publicados en Facebook y YouTube en cuanto a si son favorables o negativos respecto de los cuatro candidatos a la presidencia: Andrés Manuel López Obrador, Enrique Peña Nieto, Gabriel Quadri y Josefina Vázquez Mota. Nota: no se tomaron en cuenta los comentarios neutros. Fuente: Elaboración propia.

Respecto de los atributos relacionados con el liderazgo y la personalidad de los cuatro candidatos presidenciales, en la siguiente tabla comparativa presentamos un concentrado del análisis de los comentarios publicados en Facebook y YouTube sobre esta categoría. Con base en los atributos identificados podemos dibujar un perfil de cada uno de los candidatos.

<b>Tabla concentrada y comparativa de atributos.                      Usuarios de Facebook y YouTube</b>		
<b>Candidato                      presidencial</b>	<b>Atributos                      Liderazgo</b>	<b>Atributos                      Personalidad</b>
<b>AMLO</b>	<b>Positivos:</b> Confiable, competente y valiente.  <b>Negativos:</b> Impaciente e imprudente.	<b>Positivos:</b> Fuerte o firme, honesto y sincero.  <b>Negativos:</b> Intolerante y sin carisma.
<b>EPN</b>	<b>Positivos:</b> Ninguno.  <b>Negativos:</b> Poco confiable,	<b>Positivos:</b> Fuerte o firme, atractivo y tolerante.  <b>Negativos:</b> Dishonesto y sin

	poco competente y falso.	valores morales.
<b>Quadri</b>	<b>Positivos:</b> Confiable y sereno.  <b>Negativos:</b> Incompetente, falso e imprudente.	<b>Positivos:</b> Tolerante.  <b>Negativos:</b> Débil de carácter, hipócrita y sin valores morales.
<b>JVM</b>	<b>Positivos:</b> Confiable, competente y valiente.  <b>Negativos:</b> Inexperta, impaciente e imprudente.	<b>Positivos:</b> Fuerte o firme.  <b>Negativos:</b> Intolerante, deshonesto y sin carisma.

**Tabla 7.** Atributos relacionados con el liderazgo y la personalidad que perciben los usuarios de Facebook y YouTube analizados de los cuatro candidatos presidenciables. Fuente: Elaboración propia.

## CONCLUSIONES

Después de haber presentado los resultados de nuestra investigación, a continuación enumeramos los principales hallazgos, los cuales pueden contribuir al estudio de la participación ciudadana a través de las redes sociales *online* como nuevos canales para ejercer la ciudadanía y particularmente en tiempos electorales para evaluar el desempeño de los candidatos a puestos de elección popular.

1. Los ciudadanos con acceso a la Red han descubierto el potencial de las populares redes sociales online como nuevos canales para aprender a ejercer sus derechos y responsabilidades

ciudadanas, así como para influir en la esfera pública y contribuir a la consolidación de una democracia representativa.

2. Ante la pérdida del monopolio de la generación y difusión de la información y el debilitamiento como intermediarios entre lo político y la sociedad que están sufriendo los medios tradicionales de comunicación, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, especialmente las redes sociales online, están revitalizando, transformando y extendiendo las posibilidades de participación de la sociedad civil al brindarles a los ciudadanos nuevos de medios de comunicación y de interacción social que no sólo les permiten expresar directamente, de manera individual y/o colectiva, sus inquietudes, demandas, críticas y propuestas a los gobernantes, sino también conectar e interactuar con otros ciudadanos, sin los límites del tiempo y del espacio, para dialogar, deliberar, organizarse y promover acciones por el bienestar común de una forma más horizontal y espontánea.

3. Particularmente en periodos electorales, los ciudadanos se apropian de estos nuevos medios sociales online para: a) apoyar, atacar y/o defender a los candidatos a puestos de elección popular; b) comentar, analizar y discutir propuestas y compromisos de los candidatos; c) cuestionar y tratar de entablar un diálogo con los candidatos (a este respecto, nos parece importante agregar que de acuerdo con nuestra investigación, los cuatro candidatos que contendieron por la presidencia de México en 2012 no respondieron a las críticas y cuestionamientos formulados por los usuarios de las redes sociales online analizadas); d) compartir en sus redes sociales contenido publicado por los candidatos; e) producir y propagar contenido multimedia a favor como en contra de dichos candidatos; f) evaluar el desempeño de los candidatos especialmente durante los debates.

4. Estas nuevas modalidades de participación civil vía las nuevas tecnologías, que fomentan una comunicación social libre, plural, instantánea, multidireccional y universal, están empoderando a los ciudadanos. De tal manera que el devenir de la comunicación política tenderá hacia una comunicación interactiva, inmediata, multimedia y personalizada con el ciudadano, donde gobernantes, legisladores y funcionarios públicos tendrán realmente que aprender a trabajar CON y para los ciudadanos.

5. Respecto del uso de las redes sociales online por parte de la ciudadanía, en este caso la mexicana, como espacios para comentar, analizar y evaluar el desempeño de candidatos en un debate político, identificamos las siguientes diferencias en relación con las actividades online que

cada red social (Facebook, Twitter y YouTube) permite al usuario. Por ejemplo, Facebook facilita la publicación de contenido multimedia y el acceso a información mucho más completa, variada, actualizada y personal del candidato a evaluar; sin embargo, como red social de carácter asincrónico dificulta un diálogo ciudadano dinámico. En cuanto a Twitter, su naturaleza sincrónica estimula una conversación abierta a toda la comunidad de usuarios, lo que permite un diálogo ciudadano plural, libre y autónomo sobre temáticas o sucesos específicos. Además, esta característica la convierte en una red mucho más interconectada, virtud que favorece el activismo ciudadano. Otro rasgo distintivo es que permite observar cómo un candidato construye (establece lazos) su comunidad en red y cómo interactúa con ella. YouTube se distingue por ser un multicanal social *online* de contenido audiovisual que permite la interacción ciudadana sobre los contenidos audiovisuales publicados, distribuidos y producidos por los usuarios, con la ventaja, para el análisis, de acceso a contenidos retrospectivos y relacionados.

Finalmente, nos gustaría concluir este trabajo subrayando que el fenómeno de la participación ciudadana a través de las redes sociales *online*, que vislumbra un escenario prometedor para la consolidación de la democracia, plantea una serie de oportunidades que habrá que seguir explorando, pero también de desafíos que los ciudadanos de la era digital tendrán que aprender a enfrentar con civismo, creatividad y responsabilidad fundamentados en un humanismo trascendente que suba a la Red, y por supuesto luego lo traiga de regreso, lo mejor del ser humano.

## REFERENCIAS

AMIPCI (2012). *Informe Redes sociales en México y Latinoamérica 2011*. Recuperado 16 de junio de 2012 desde

<http://www.amipci.org.mx/?P=editomultimediafile&Multimedia=90&Type=1>

AMIPCI (2010). *Estudio AMIPCI 2009 sobre hábitos de los usuarios de Internet en México*. Recuperado: 22 de julio de 2012 desde

<http://www.amipci.org.mx/?P=editomultimediafile&Multimedia=90&Type=1>

Bastidas, S. (2009). “La primera manifestación twitter” en *El País*, publicado el 27 de octubre de 2009. Recuperado: 22 de julio de 2012 desde

[http://elpais.com/elpais/2009/10/27/opinion/1256636339\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2009/10/27/opinion/1256636339_850215.html)

Castells, M. (1999). La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. III. México: Siglo XXI.

Cebrián, J. L. (1998). (2a. ed.). La red. Cómo cambiarán nuestras vidas los nuevos medios de comunicación. Madrid: Taurus.

fotointernetnecesario.wordpress.com (2009). Recuperado: 22 de julio de 2012 desde <http://fotointernetnecesario.wordpress.com/>

Perezbolde, G. (2009). *Twitter en México*. Recuperado: 22 de julio de 2012 desde <http://www.slideshare.net/gpbolde/twitter-en-mexico>

Pisanty, A. (2009). “Oposición a impuestos especiales a las telecomunicaciones y servicios de Internet” en el blog *alejandra pisanty*. Publicado el 19 de octubre de 2009. Recuperado: 22 de julio de 2012 desde

<http://pisanty.blogspot.mx/2009/10/oposicion-impuestos-especiales-las.html>

Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª edición. Vol. 1. Madrid: Real Academia Española.

Scolari, C. (2008). *Hipermediaciones. Elementos para una teoría de la comunicación digital interactiva*. Barcelona: Editorial Gedisa, S.A.

Torres, C. (2009). “Ciberprotestas y consecuencias políticas: Reflexiones sobre el caso de Internet Necesario en México” en *Razón y Palabra: Relaciones Públicas* No. 70, publicado en noviembre-diciembre 2009. México: ITESM Campus Estado de México.

Vega, A, y Merino, J. (2011). *Ciudadanos.mx*. México: Random House Mondadori. Colección: Debolsillo.

Ugarte, D. (2008). *El poder de las redes*. Dominio Público.

## Mesa B.4 La responsabilidad social a través de otros actores

### El desempeño social corporativo en la banca mexicana, análisis preliminar.

Jorge A. Pérez Pineda – Iren Castillo Saldaña\*

#### Resumen

Actualmente, en el marco de la globalización, existen una serie de dudas o cuestionamientos naturales sobre los impactos que las acciones de las empresas tienen en la sociedad y para ellas mismas (Blowfield 2007). Es por ello que quizá ahora más que nunca, las tendencias de las empresas en torno a la responsabilidad social empresarial (RSE) apuntan cada vez más a la necesidad de cuantificar, transparentar y reportar sus actividades y los impactos o efectos de estas en ámbitos como la sociedad, la ecología y la economía.

En ese marco y como parte de una investigación más amplia sobre alternativas de medición de la RSE para la banca en México, presentamos en este trabajo un análisis preliminar y exploratorio con énfasis en las formas y alternativas de medición del *desempeño social corporativo* (DSC) contrastado con el *desempeño financiero corporativo* (DFC), en el que se ha centrado la literatura en la materia. Uno de los principales hallazgos es que se detecta que el 60% de los bancos en México no posee ningún instrumento que permita tener una medición en materia de responsabilidad social y por tanto no es posible cuantificar el desempeño social corporativo.

Palabras Clave:

Responsabilidad social, desempeño social corporativo, desempeño financiero corporativo.

---

\* Profesores investigadores de la Universidad Anáhuac Norte y de la Universidad Panamericana respectivamente. Este trabajo se realizó con el apoyo de la Cátedra Santander. Se agradece el apoyo en investigación de Gerardo Pasos.

## El desempeño social corporativo en la banca mexicana, análisis preliminar

### Introducción

En el marco actual de la globalización, más allá de la literatura que cuestionan la falta de ética o lo “negro” de algunas marcas o empresas (Kliksberg, 2011; Werner y Weiss, 2004), existen una serie de dudas o cuestionamientos naturales sobre los impactos que las acciones de las empresas tienen en la sociedad y para ellas mismas (Blowfield 2007).

Estas dudas están asociadas a concepciones teóricas sobre cuál es o cuál debe ser el rol de la empresa en la sociedad, al respecto y como se expondrá más adelante en este trabajo de investigación, en el marco de la RSE se suelen citar el enfoque económico y el enfoque de los grupos de interés o *stakeholders* (Friedman, 2002 y Freeman, 2010).

Es por ello que quizá ahora más que nunca, las tendencias de las empresas en torno a la responsabilidad social empresarial apuntan cada vez más a la necesidad de cuantificar, transparentar y reportar sus actividades y los impactos<sup>359</sup> en ámbitos como la sociedad, la ecología y la economía<sup>360</sup>. Por su parte, la aparición de índices (tales como el Dow Jones Sustainability Index o el FTSE4Good), estándares (como el SA 8000) o normas (como la ISO26000) que califican, certifican y evalúan a las empresas, empiezan a servir de referente para distinguir aquellas que sí incorporan la RSE a su estrategia como un aspecto integral y no como un tema solo de imagen, ponderado en algunos casos por su desempeño financiero, buenas practicas o aspectos laborales<sup>361</sup>.

---

<sup>359</sup> Véase por ejemplo el trabajo de Freeman *et al.* (2007) *Managing for Stakeholders: Business in the 21<sup>st</sup> Century* y *Managing for Stakeholders: survival, reputation and success*. New haven: Yale University Press.

<sup>360</sup> El último reporte de KPMG “International survey on corporate responsibility reporting 2011” provee cifras interesantes sobre estas tendencias, menciona por ejemplo que el 95% de las 250 empresas mas grandes del mundo reportan sus actividades de responsabilidad social, KPMG (2011, p. 6), tendencia que ha ido en aumento en los últimos 18 años que lleva realizándose este estudio.

<sup>361</sup> Derivado de estas tendencias, se escuchan también con más frecuencia términos asociados a estos aspectos de medición, evaluación, o rendición de cuentas de la responsabilidad social, como: creación de valor en la empresa, rentabilidad bursátil o financiera, *desempeño financiero corporativo* y *desempeño social corporativo*.

En ese marco y como parte de una investigación más amplia sobre alternativas de medición de la RSE para la banca en México, presentamos en este artículo un análisis preliminar y exploratorio con énfasis en las formas y alternativas de medición del desempeño social corporativo.

Para ello, el primer apartado establece un repaso teórico de las corrientes más representativas que en la literatura explican el vínculo entre *desempeño social corporativo* y *desempeño financiero corporativo*. En el segundo apartado, se hace una revisión de las alternativas de medición del desempeño social corporativo<sup>362</sup>, para, en el tercer apartado, establecer la problemática que estas medidas pueden llegar a representar a la hora de buscar evidencia empírica en la materia. Esta última sección se ilustra con una muestra de bancos representativos del sistema financiero mexicano. Finalmente se dan las conclusiones.

## 1. Aspectos teóricos de la RSE

El marco de la evaluación del *desempeño social corporativo* (DSC) contrastado con el *desempeño financiero corporativo* (DFC), tiene detrás un debate de enfoques en torno al papel de la empresa en la sociedad. Al respecto existen dos grandes enfoques que han acaparado este debate desde hace ya varios años, el “enfoque económico” y el “enfoque de los grupos de interés o *stakeholders*”. En su clásico artículo de 1979, Carroll comienza justamente ubicando las distintas concepciones que han tratado de definir la RSE, resaltando claramente el enfoque económico y matizando el de los grupos de interés o *stakeholders*, pero sobre todo, enfatizando una tercer forma de acercarse a la RSE a través del “enfoque del desempeño corporativo”.

A pesar de la existencia de esta tercera vía, como se menciona en Melé (2008, p. 54-55), el enfoque del desempeño corporativo, posee varias debilidades que lo han desplazado frente a otros enfoques, por ejemplo; que se centra mucho en lo social olvidando la parte del negocio de la empresa, o aspectos éticos, y tampoco integra las perspectivas económicas. En tal sentido, presentamos de manera central los aspectos más relevantes del enfoque económico y de los grupos de interés, que han influido de manera importante en la evaluación de las dos variables de este trabajo.

---

<sup>362</sup> Beneficiándonos de recientes desarrollos sobre índices de sostenibilidad en México, analizamos complementariamente la relación entre el desempeño social corporativo y el desempeño financiero corporativo.

En el ámbito de la RSE es por demás conocida la postura de Milton Friedman sobre cuál debería ser el rol de la empresa en la sociedad, tal y como lo establece en su obra de 1962 “Capitalismo y libertad”, donde plantea que “[...] hay una y solo una responsabilidad social de los negocios que deben usar sus recursos y comprometerse en actividades designadas a incrementar sus utilidades tanto como se sigan las reglas del juego, es decir, comprometerse en una competencia abierta y libre sin engaño ni fraude” (Friedman, 2002, p. 133).

La también llamada “Teoría económica, teoría del valor del accionista o capitalismo fiduciario” (Melé, 2008, p. 55), se basa en esta concepción de Friedman en la que la única responsabilidad social de los negocios es generar beneficios, o incrementar el valor de la empresa para sus accionistas<sup>363</sup>.

Este enfoque plantea claramente una postura a favor del mercado y la eficiencia económica con pocas o ninguna restricción o regulación para las empresas, dejando de lado aspectos relevantes para la sociedad como: los derechos humanos, los aspectos laborales o el medio ambiente. Entre los autores que destacan en este enfoque se suelen reconocer los trabajos de Jensen y Meckling (1976) y Drucker (1984).

Las críticas a este enfoque se centrarían, por un lado, en el gran poder que las empresas empezarían a acumular, sobre todo a partir de los años noventa del siglo pasado en el marco de los procesos privatizadores a nivel internacional, lo que implicaba una mayor responsabilidad más allá de las impuestas por gobiernos y leyes. Por el otro, la postura en contra de que la responsabilidad social de la empresa debiera centrarse en atender problemas sociales o ambientales (Melé, 2008, p. 56-57).

Recientemente se observaría un giro a la postura originaria de estas teorías económicas que abriría la puerta a otros autores como Porter y Kramer (2006) o Prahalad (Brugmann y Prahalad, 2007), con concepciones nuevas del vínculo empresa-sociedad, donde la responsabilidad social es vista como una oportunidad para hacer negocio, tales como el vínculo entre ventaja competitiva y RSE o, el enfoque de negocios en la base de la pirámide (Melé, 2008, p. 57). Lo rescatable de este grupo, es que todos ellos consideran o integran otros grupos de interés, como proveedores o

---

<sup>363</sup> Este enfoque se vería a su vez respaldado por la Teoría de la Agencia donde los dueños son los principales y los administradores los agentes.

consumidores, parte del éxito económico de la empresa, aunque la idea de la maximización de beneficios siga siendo lo primordial.

Esto permite considerar el siguiente enfoque que de origen reconoce la importancia de los grupos de interés (o stakeholders)<sup>364</sup> que están en torno a la empresa, y que de una u otra forma se ven afectados o beneficiados por sus actividades. Así, la teoría de los grupos de interés se enfoca a resolver y reconceptualizar tres grandes temas: el problema de la creación de valor y comercio, el problema de la ética en el capitalismo actual, y el problema de la mentalidad de los administradores (Freeman *et al.*, 2010, p. 4-6). Al respecto, este enfoque plantea que hacer negocios, es analizar y considerar cómo los distintos grupos de interés se relacionan para la creación de valor, dicho de otra forma, cómo la empresa puede crear beneficios para sus grupos de interés y subsistir.

En cuanto a las debilidades y críticas a este enfoque, se encuentran (Melé, 2008, p. 67-68):

“que se le relaciona con socialismo y es vista como una doctrina moral, que no provee una función objetivo clara para las empresas, que se plantea como una excusa para el oportunismo gerencial, que se enfoca o se preocupa más por el proceso de distribución, que evidencia problemas sobre legitimidad de intereses de los accionistas sobre los grupos de interés al tratarlos como iguales y que considera a los grupos de interés en el proceso de decisión de la empresa lo cual puede influir en el bien común”.

A pesar de estas observaciones, el autor referido plantea que este enfoque se mantiene como una teoría sólida para explicar o analizar la relación entre la empresa y la sociedad.

---

<sup>364</sup> Entre los grupos de interés tradicionales en torno a la empresa se encuentran en un primer “circulo” : los clientes, los empleados, los proveedores, los financiadores y las comunidades, y en un segundo “circulo” o radio exterior, los competidores, los grupos de defensa del consumidor, grupos de interés especiales, medios de comunicación y gobierno. Freeman *et al.* (2010: 24).

## 2. Midiendo el desempeño social corporativo

Derivado de los enfoques anteriores, parecería que la visión económica se preocuparía principalmente del análisis del desempeño financiero corporativo, condicionado si fuera el caso, por la influencia de actividades de RSE a través del desempeño social corporativo. Por su parte el enfoque de los grupos de interés estaría centrado en ambas variables también, pero con un énfasis en el desempeño social corporativo. En ambos casos la literatura actual se interesa por el desempeño empresarial como resultado de la implementación de acciones de RSE. Como resultado de ello se presenta una síntesis de la literatura más representativa en torno a estas mediciones, considerando sobre todo la forma en que se ha intentado medir el desempeño social corporativo, para tratar así las principales limitaciones para el caso mexicano.

Como se establece en Bird *et al.* (2007 p. 192), la literatura sobre el desempeño corporativo ha influido en los resultados esperados del análisis entre el DSC y DFC. Así, estos autores reconocen tres grandes líneas: la primera influenciada por la visión económica (o neoclásica), plantea que el gasto en RSE sería una desventaja y por tanto tendría un impacto negativo para la empresa en su desempeño en el mercado, la segunda plantea que el desempeño financiero y de mercado de la empresa se puede deber a muchos otros factores además de la RSE, por lo que no se observa algún tipo de relación, y la tercer visión, plantea que, existirá una relación positiva entre el desempeño financiero corporativo y las actividades de RSE.

Por su lado, McWilliams y Siegel (2000, p. 604), planteaban que en los últimos años los estudios que han analizado esta relación se pueden dividir en dos grandes grupos: el primero que revisa el impacto financiero de corto plazo de empresas comprometidas con algún tipo de actividad socialmente responsable, el segundo, analiza la relación entre alguna medida de desempeño social corporativo y alguna medida de largo plazo del desempeño de la empresa considerando medias financieras o contables. En cualquiera de los dos grupos las conclusiones son variadas, encontrado evidencia para relaciones positivas, negativas o ausencia de relación.

Aunque este análisis parezca novedoso, lo cierto es que como se establece en Bird *et al.* (2007) y como se corrobora en el trabajo de Margolis y Walsh (2003), la literatura existente abarca ya un poco mas de 30 años. Bird *et al.* (2007, p.192) citan tres de los estudios referidos frecuentemente, que han trabajado sobre estas relaciones: Griffin y Mahon (1997) que revisaron 51 estudios en los

que la mayoría (33) mostraron una relación positiva, Roman *et al.* (1999) que tomando el estudio anterior revisan 33 casos donde también encuentran una relación positiva respecto a los que mostraron una relación negativa o ausencia de relación, y finalmente Oritzky *et al.* (2003), que basados en meta análisis revisan 61 estudios, que también muestran una relación positiva entre el DSC y el DFC, bidireccional y simultánea y donde la reputación es una variable clave.

En la mayor parte de los estudios referidos que han revisado la relación entre el desempeño social corporativo y el desempeño financiero corporativo (Griffin y Mahon, 1997, Roman *et al.* 1999, McWilliams y Siegel, 2000, Margolis y Walsh 2003 (que analizan 127 estudios), Bird *et al.* 2007, Yang *et al.* 2010), la primer variable (DSC) ha sido considerada como variable independiente y la segunda variable (DFC) como dependiente (en algunos casos también se maneja la relación inversa). En ese sentido la forma funcional estándar y el modelo de regresión usualmente estimado tienen las siguientes características:

$$DFC_i = f(DSC_i) \text{ o } DSC_i = f(DFC_i) \quad [1]$$

$$DFC_t = \alpha_0 + \beta_1 DSC_t + \varepsilon_t \quad [2]$$

$$DSC_t = \alpha_0 + \beta_1 DFC_t + \varepsilon_t \quad [3]$$

donde  $DFC_i$  es el desempeño financiero (o bursátil) de la empresa  $i$ , y  $DSC_i$  alguna medida de responsabilidad social empresarial para la empresa  $i$  (dicha función puede considerar otras variables relevantes y variables de control que varían según el estudio o el interés de investigación). Respecto a las ecuaciones [2] y [3],  $DFC_t$  es el desempeño social corporativo para el año  $t$ , y  $DSC_t$  es el desempeño financiero corporativo para el año  $t$ , y  $\varepsilon_t$  el término de error.

La evidencia empírica ha utilizado diversas metodologías para la estimación del DSC. El análisis más sencillo es exploratorio, parte de la correlación entre las variables involucradas, y se pueden expresar medidas descriptivas. Otros consideran formas funcionales lineales como las ecuaciones

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

[1] y [2], donde la determinación de la variable DSC considera categorías<sup>365</sup> que usan dimensiones de la RSE dependiendo de la base de datos. Entre los trabajos que realizan un análisis de regresión simple se encuentran Waddock y Graves (1997) y McWilliam y Siegel (2000).

El desarrollo de estos modelos, sin importar el enfoque teórico que les respalde, ha dejado clara constancia de la importancia de medir el DFC de manera independiente y en su vínculo con el DSC. Estudios como el de Griffin y Mahon (1997) hacen un repaso importante sobre las formas de medición del DFC, donde resaltan variables como el “retorno en la inversión” (ROE), el “retorno en activos” (ROA), o el cambio en el total de activos. Los estados financieros de las empresas o los reportes anuales suelen contener esta información y es relativamente sencillo construir esta variable.

Sin embargo, hoy día se vuelve cada vez más indispensable identificar el impacto de las acciones y programas que se implementan o los recursos que destinan las empresas para contribuir al bienestar social mediante un enfoque de bien común.<sup>366</sup> Además existe por parte de la sociedad una creciente demanda de transparencia en cuanto a su mejora continua en aspectos sociales y ambientales particularmente.<sup>367</sup>

Los intentos por establecer la relación entre DSC y DFC, que es compleja por naturaleza, en realidad se complica aún más debido al proceso de recolección de información, definición metodológica, periodicidad y variables a considerar que permitirán identificar dicha relación (Carroll, 2000).

La definición del DSC como variable cuantitativa también esta sujeta a diferentes complicaciones dependiendo de su aproximación teórica. Las principales medidas utilizadas se pueden dividir en cinco grandes categorías (Igalens y Gond, 2005, p. 134-135): a) Medidas basadas en el análisis

---

<sup>365</sup> En la literatura se utilizan dos métodos de permiten agregar variables cualitativas, el primero asigna el mismo peso a cada una de las categorías, Bird *et al.* (2007), por ejemplo difiere de este método, pues consideran que los criterios no tienen la misma importancia. El segundo, dependiendo del análisis, se puede ponderar de manera arbitraria.

<sup>366</sup> Las empresas pueden considerar atender o no cuestiones sociales de acuerdo a su rentabilidad como lo analizan, Friedman (1962), Carroll (1979, 1991), Margolis y Walsh (2003).

<sup>367</sup> La sociedad civil y consumidores que preocupados por la ética y la transparencia como consecuencia de las acciones empresariales (externalidades negativas, escándalos financieros, corrupción, derechos laborales, entre otros) realizan un reclamo real, Samper (2007), Kliksberg (2011).

del contenido de los informes anuales, b) Índices de contaminación<sup>368</sup>, c) Medidas basadas en la percepción, d) Indicadores de reputación corporativa<sup>369</sup>, e) Datos generados por organismos especializados en la evaluación de RSE.

Como lo plantea Balaguer *et al.* (2007, p. 46), "...las medidas de *performance* social, desde el punto de vista de la medición de la RSE, carecen de un conceso y su evaluación cuantitativa es extremadamente difícil. Este es uno de los factores más importantes para establecer una relación concluyente entre la *performance* financiera y social". A pesar de la complejidad para cuantificar el DSC, han surgido varias propuestas para su medición, así, el siguiente cuadro resume las alternativas identificadas por Margolis y Walsh (2003) y que suelen ser las comúnmente usadas en la literatura sobre el tema.

**Cuadro 1. Alternativas de medición del DSC en la medición de la RSE**

Medida de Desempeño Social Corporativo	Frecuencia
Divulgación desempeño social	4
Divulgación de control de la contaminación	2
Divulgación y gastos de las prácticas ambientales	2
Evaluación CEP (Council on Economic Priorities)	4
Evaluación KLD (Kinder, Lydenberg, Domini)	4
Rating de reputación de Fortune	12
Pantalla de fondos mutuos	2
Estudio de prácticas ambientales	5
IRRC* Evaluación del desempeño ambiental	2

<sup>368</sup> Los primeros trabajos empíricos investigaron la relación entre el DSC y el DFC considerando una dimensión, la contaminación ambiental, véase Vance (1975), Belkaoui (1976) y Alexander y Bucholz (1978).

<sup>369</sup> Uno de los principales indicadores es el que proporciona la revista *Fortune*.

Estudios de contaminación, desperdicio o similares	3
Contribuciones caritativas, educación, relación con la comunidad y similares.	5
Relaciones laborales, protección al consumidor, oportunidades de empleo o similares	4
Ética empresarial	2

Fuente: elaboración propia en base a Margolis y Walsh (2003:274-277). \*Investor Responsibility Research Center.

Una de las características principales de estas medidas, es que son producidas por asociaciones, empresas de consultoría o instituciones norteamericanas o europeas, para evaluar las empresas e industrias locales. Como se desprende del cuadro anterior, la variedad de formas de medición refleja una gran heterogeneidad. Estos aspectos plantean serias restricciones si quisiéramos evaluar el DSC para empresas fuera de Estados Unidos o Europa.

Además de la preocupación natural de los empresarios por conocer el DSC, la proliferación de iniciativas, estándares o normas sobre RSE a nivel internacional, regional o nacional, tales como el GRI, el Pacto Mundial, la norma SA8000, la ISO26000, o el distintivo de CEMEFI en México, plantean la necesidad de superar la problemática de las formas de medición del DSC, sobre todo evaluar ésta en su vínculo con el DFC basados en modelos como los de las ecuaciones [1] o [2] previamente referidas.

Antes de pasar a la siguiente sección donde realizamos una aproximación a la problemática de la medición del DSC, presentamos las características de las alternativas más usadas a nivel internacional retomando la información presentada en el cuadro 1. En los trabajos empíricos revisados, se usaron con frecuencia dos bases de datos específicas, y cinco índices:

Entre las bases de datos se encuentran<sup>370</sup>:

<sup>370</sup> En Schäfer *et al.* 2006, se analiza una muestra de 71 instituciones calificadoras en materia de responsabilidad social. Además de la red creada por EIRIS, se cita a SIRI como la contraparte que agrupa a un gran número de instituciones calificadoras en el mundo, pero con un enfoque más centrado en la evaluación de la sustentabilidad.

a) ARESE: Agencia de calificación (rating) social fundada en 1997 que genera su propia base de datos para el análisis del desempeño social corporativo, su creación respondió a una evaluación más objetiva del comportamiento socialmente responsable de las empresas en Europa y en Francia. Considera cinco dimensiones analíticas: Comunidad y sociedad civil; Gobierno corporativo; Clientes y proveedores; Higiene, seguridad y medioambiente; y Recursos humanos. (Igalens y Gond, 2005).

b) EIRIS (Ethical Investment Research Services) empresa sin fines de lucro establecida en Londres, que estudia y califica a cerca de 3000 empresas en el mundo y que considera 350 indicadores relacionados con aspectos medioambientales, sociales, de gobierno corporativo y otros. Se fundó en 1983. (Schäfer *et al.*, 2006)

Siguiendo la propuesta de Balaguer *et al.* (2007, p. 92) respecto a los Índices con criterios de RSE más usuales, encontramos:

a) *Domini 400 Social Index*, creado en 1990 por Kinder Lydenberg Domini y Co. Inc, (KLD)<sup>371</sup> es el primer índice construido con factores ambientales, sociales y de gobierno corporativo, equivalente ético del S&P 500 para las empresas socialmente responsables. Este índice fue renombrado en julio de 2009 como Índice Social FTSE KLD 400. Simpson y Kohers (2002) seleccionaron 385 bancos para 1993-1994. Bird *et al.* (2007) seleccionan empresas de S&P 500 en dos periodos, 1991-1997 y 1998-2003. Los trabajos de Becchetti, *et al.* (2007, 2010) y Kelleher lo retoman (2011).

b) *FTSE 4 Good*, fue creado en 2001 por Financial Times and London Stock Exchange en colaboración con *Ethical Investment Research Service* (EIRIS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Véase Curran y Moran (2007) y Collison *et al.* (2008).

c) *ASPI (ARESE Sustainable Performance Index)*, son un grupo de índices éticos, que fueron lanzados en julio del año 2001 en el mercado francés y que incluyen: ASPI Eurozone, ASPI Country, ASPI Europe y ASPI Global.

---

<sup>371</sup> El *Canadian Social Investment Database* (CSID) fue desarrollado en 1992 por Michael Jantzi Research Associates, Inc, es similar al KLD y contiene información de más de 400 empresas, que también se incluye en el *Toronto Exchange 300 Index*. Mahoney y Roberts (2007) analizaron 298 empresas entre 1996-1999.

d) *Calvert Social Index*, este índice fue lanzado en 2000, y está formado por 468 grandes empresas norteamericanas, seleccionadas objetivamente de un universo compuesto por las 1000 empresas más grandes de Estados Unidos.

e) *Dow Jones Sustainability Group Index*, esta familia de índices, que incluye el Dow Jones Sustainability Stock Index (para el mercado europeo) y el Dow Jones Sustainability World Index (mundial) fueron creados en 1999 por Dow Jones & Company y SAM Sustainable Asset Management.<sup>372</sup> Las empresas que están incorporadas a este grupo de índices cumplen con dos características: son líderes en responsabilidad social y tienen los mejores ratios de capitalización.

### **3. El DSC en la banca mexicana**

Como consecuencia de las actuales tendencias en materia de transparencia y rendición de cuentas, además de la importancia que han suscitado los temas ambientales, sociales y de gobierno corporativo, México y sus empresas están transitando una etapa de adecuación en diversos sentidos. Por una parte, se percibe una mayor preocupación de las empresas por mostrar a la sociedad las actividades en materia de RSE y por el otro de contar con información, reportes, normas o distintivos que les permita diferenciarse de sus competidores y reforzar actividades en materia de RSE, donde se muestre su desempeño social corporativo a fin de que pueda influir de mejor forma en la rentabilidad económica y financiera en el largo plazo mientras se impacta positivamente con los grupos de interés.

El siguiente cuadro (2) muestra un grupo de países entre los que está México, donde se ilustra el grado de madurez en proceso de reporte en RSE y la calidad de estos reportes donde se puede apreciar que nuestro país se encuentra en el grupo de los rezagados.

---

<sup>372</sup> En particular el SAM se construye con indicadores sociales, económicos y medioambientales para crear un índice multidimensional que mide responsabilidad social y que tiene un amplio respaldo social.

## Cuadro 2. Calidad y nivel de reporte en materia de RSE

<i>Solo de manera superficial</i>		<i>A la cabeza</i>	
1. Estados Unidos	6. Eslovaquia	1. Países Bajos	7. Suecia
2. Canadá	7. Israel	2. Francia	8. Alemania
3. Chile	8. Japón	3. Portugal	9. Reino Unido
4. Brasil	9. Hungría	4. Australia	10. Italia
5. Grecia		5. Taiwán	11. India
		6. Suiza	12. España
1. Singapur		1. China	
2. Rusia	7. Bulgaria	2. Corea del Sur	
3. Nueva Zelanda	8. México		
4. Nigeria	9. Finlandia		
5. Dinamarca	10. Rumania		
6. Ucrania	11. Sudáfrica		
<i>Empezaron retrasados</i>		<i>Haciendo las cosas bien</i>	

CALIDAD DE COMUNICACIÓN

NIVEL DEL PROCESO DE MADURACIÓN

Fuente: Elaboración propia en base a *KPMG International Survey of Corporate Responsibility Reporting 2011*, p.4. El número más pequeño en cada cuadrante significa que el país se encuentra más lejano de cumplir con los objetivos de ser una empresa con mejores prácticas de RSE.

Complementariamente, la evolución en el número de empresas que ha adquirido el distintivo de ESR de CEMEFI en México, nos ilustra también el avance en la preocupación de las empresas en nuestro país, por reflejar de alguna forma su involucramiento en actividades socialmente

responsables, sean nacionales o filiales de extranjeras. Al respecto, en el año 2001 en que se empezó a otorgar este distintivo, aparecen registradas 17 empresas, mientras que para el 2011 la cifra llegará a 572<sup>373</sup>.

En ese contexto y a fin de ilustrar las problemáticas de medición del DSC en México, y de sus alternativas de medición, realizamos un análisis exploratorio de los bancos establecidos en el país para acotar este análisis a un sector y un tipo de empresa particular. El sector bancario, es un sector que por su desempeño económico-financiero es vital en cualquier economía, y en términos de prácticas de responsabilidad social, es decir, transparencia, reputación, derechos laborales, entre otros, deberían de estar debidamente documentados y actualizados.

El primer problema detectado en este análisis, fue determinar qué alternativas de medición del DSC existen en México. De inicio ni las bases de datos usadas en la literatura, ni los índices en materia de sustentabilidad o RSE más utilizados a nivel internacional han clasificado a las empresas mexicanas, ni estas se han incorporado por decisión propia a algunas iniciativas de este tipo<sup>374</sup>. Con lo cual de manera inicial no parece posible evaluar el DSC para cualquier tipo de empresa en el país o para un sector en particular.

Considerando las alternativas de medición del DSC comúnmente utilizadas como las reflejadas en el cuadro 1, en concreto las categorías “Divulgación del desempeño social” y “Ética empresarial”, proponemos en este estudio la consideración de tres referentes que nos permitan clasificar a las empresas que realizan algún tipo de actividad en materia de RSE en México, estas son: la adhesión de las empresas a los principios del Pacto Mundial de Naciones Unidas, el uso de reportes de sustentabilidad como el Global Report Initiative (GRI), y la obtención del distintivo de ESR otorgado por el CEMEFI.

Los bancos considerados en el análisis están determinados por aquellos adscritos al Banco de México (Banxico)<sup>375</sup>, la referencia para este análisis fue la información primaria disponible en las páginas web de las instituciones revisadas. En los siguiente cuadros (3 y 4) se ilustran algunos de los aspectos más significativos de este análisis.

---

<sup>373</sup> Véase [http://www.cemefi.org/esr/images/stories/pdf/distintivo\\_esr/DistintivoESR2001-2010.pdf](http://www.cemefi.org/esr/images/stories/pdf/distintivo_esr/DistintivoESR2001-2010.pdf)

<sup>374</sup> Nos referimos a bases como la KLD domini, FTSE4 Good, ARESE y otras mencionadas en la sección dos.

<sup>375</sup> En el cuadro 1 del anexo, se presenta la lista de los 41 bancos considerados para este análisis al 2011.

### Cuadro 3. Compromiso en materia de RSE por indicador

Total 41 bancos	GRI	Pacto Mundial	Distintivo ESR (CEMEFI)
Porcentaje	29.26%	7.32%	34.15%

Fuente: elaboración propia con base en datos de GRI, CEMEFI, Pacto Mundial y las paginas web de los bancos referidos. Cada rubro representa el porcentaje del total de bancos (100%) que cumplen con el indicador al 2010.

### Cuadro 4. Nivel de compromiso en materia de RSE

Numero de Criterios	Porcentaje
0/3	60.97%
1/3	12.19%
2/3	21.95%
3/3	4.87%

Fuente: elaboración propia con base en datos de GRI, CEMEFI y Pacto Mundial.

En el cuadro 3 se realiza un análisis de compromiso en materia de RSE para cada uno de los indicadores seleccionado por banco, encontrando que la mayoría posee el distintivo de ESR de CEMEFI (34.15%), seguido del GRI y en ultimo lugar se encuentra la adhesión al Pacto Mundial. Posteriormente revisamos para cada banco el grado o nivel de compromiso en materia de RSE, es decir, cuales cumplía con los tres indicadores o ninguno, encontrando que el 60.97% de los bancos en el país no posee ningún tipo de instrumento que lo diferencie en materia de RSE y que por tanto permita decir algo sobre DSC, y solo el 4.87% cumple con los tres indicadores asociados a la RSE y al DSC.

El desglose del cuadro 4, lo podemos analizar en los siguientes tres cuadros, que identifican los bancos y el tipo de criterio que cumplen.

### Cuadro 5. Empresas que cumplen con un criterio

Banorte	ESR
Credit Suisse	GRI
IXE	ESR
Royal Bank of Scotland	GRI
VolksWagen Bank	ESR

Fuente: Elaboración propia con base a datos de GRI, CEMEFI, Pacto Mundial.

### Cuadro 6. Empresas que cumplen con dos criterios



American Express	GRI	ESR
Bank of America	GRI	ESR
Compartamos	GRI	ESR
HSBC	GRI	ESR
ING	GRI	ESR
JP Morgan	GRI	ESR
Monex	Pacto Mundial	ESR
Santander	GRI	ESR
UBS Bank	GRI	ESR

Fuente: Elaboración propia con base a datos de GRI, CEMEFI, Pacto Mundial.

### Cuadro 7. Empresas que cumplen con tres criterios

BBVA Bancomer	GRI	Pacto Mundial	ESR
Scotiabank	GRI	Pacto Mundial	ESR

Fuente: Elaboración propia con base a datos de GRI, CEMEFI, Pacto Mundial.

Encontramos que solo 16 instituciones bancarias se han venido preocupando por vincularse y reportar de alguna manera la realización de actividades en materia de RSE. De estos bancos encontramos solamente a tres bancos mexicanos, Banorte, Compartamos e Ixe<sup>376</sup>, mientras que el resto son filiales de bancos extranjeros.

El análisis realizado hasta aquí nos confirma, que efectivamente hay un rezago importante en el nivel de reporte y compromiso de las empresas en materia de RSE y por tanto una debilidad importante en la posibilidad de rendir cuentas a sus distintos grupos de interés, y sobre su desempeño social corporativo.

A fin de acotar aún más este análisis, separamos de la muestra de bancos a las cinco entidades bancarias mas importantes del país en términos del valor de sus activos, tal y como se ilustra en la grafica 1.



Fuente: Banco de México.

<sup>376</sup> Cabe señalar que en marzo de 2011 Banorte e Ixe anunciaron la consolidación de su fusión. <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2011/03/30/se-fusionan-formalmente-banorte-e-ixe>

Considerando la información del cuadro anterior analizamos el nivel de compromiso de los cinco bancos más grandes del país, cuyo resultado se resume en el siguiente cuadro 8.

**Cuadro 8. Compromiso en materia de RSE de los cinco bancos más grandes del país**

Banco	GRI	Calificación y años	ESR	Años que lleva dentro de ESR CEMEFI	Pacto Mundial
1. BBVA Bancomer	Si	A+, 3	Si	11	Si
2. Banamex	No	0	No	0	No
3. Santander	Si	A+, 8	Si	7	No
4. Banorte	No	0	Si	1	No
5. HSBC	Si	U, 6	Si	6	No

Fuente: Elaboración propia con base a datos de GRI, CEMEFI, Pacto Mundial. La calificación de GRI es del último año disponible, independientemente del número de años que el banco ha sido calificado.

Ordenados jerárquicamente, observamos que el banco con mayor participación en el sistema financiero, Banamex, no posee ninguno de los instrumentos que consideramos como medida de desempeño social corporativo<sup>377</sup>. Después, el resto de bancos muestra que al menos cumplen con uno o más de los criterios y solo un banco cumple con los tres, que fue el caso de BBVA Bancomer. Con ello podríamos decir que al parecer el tamaño no es una garantía para un mayor compromiso en materia de RSE, pero que usualmente los bancos más grandes si están más comprometidos con actividades de RSE.

<sup>377</sup> Cabe resaltar que aunque en la información disponible en el portal de Banamex no hay referencia a ninguno de los 3 indicadores considerado, a través de su división de compromiso social Banamex, este banco realiza una gran variedad de actividades hacia la sociedad en cuatro grandes áreas: fomento cultural, fomento social, fomento ecológico y educación financiera.

Como medidas complementarias del DSC en materia de RSE, encontramos que a finales del 2011 aparecieron en México dos índices que pertenecerían a la familia de índices bursátiles o financieros con criterios de RSE como lo son el Índice de Transparencia en Sustentabilidad Corporativa (ITSC), elaborado por Gestión Social y Cooperación (GESOC) y el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE), así como el Índice de Precios y Cotizaciones Sustentable de la Bolsa Mexicana de Valores (IPC sustentable), verificado por EIRIS y la Universidad Anáhuac del Sur.

Estos índices se suman a las tendencias internacionales de contar con instrumentos que clasifiquen a las empresas que realizan actividades de responsabilidad social empresarial y sustentabilidad, pero que además coticen en bolsa, en la línea del FTSE4 Good, o el Dow Jones Sustainability Index.

Respecto al ITSC, este busca reflejar las prácticas de gestión de sustentabilidad en su estrategia de negocio, considerando la dimensión económica, social y ambiental. Partiendo del listado de las 500 empresas más importantes en México de la revista expansión, se identificaría a las que cumplieran con el distintivo ESR de CEMEFI, que integraran el Pacto Mundial, que tuvieran el GRI y que cotizaran en la Bolsa Mexicana de Valores, quedando solo 83 empresas que pudieran ser evaluadas de esta forma. Así el índice considera 5 dimensiones analíticas para evaluar a estas empresas: visión estratégica, relación con grupos de interés, gobierno corporativo y desempeño y comunicación, quedando finalmente 33 empresas que conforman este índice<sup>378</sup>.

En cuanto al IPC sustentable, para clasificar a las empresas de este índice, se toma en cuenta a las empresas que cotizan en la bolsa mexicana de valores, así como y el tipo de información que generan y reportan estas empresas. La información considerada se evaluó con base en tres dimensiones ponderadas: aspectos ambientales (50%), responsabilidad social (40%) y gobierno corporativo (10%). Finalmente seleccionaron a un grupo de 23 empresas que cumplieron con los criterios anteriores y cuyo valor de capitalización flotado (float) fuera superior a los 10 mil millones de pesos<sup>379</sup>.

---

<sup>378</sup> Véase, <http://www.gesoc.org.mx/site/?p=2302> y el cuadro 2 del anexo para el listado de empresas consideradas en este índice.

<sup>379</sup> Véase, [http://www.bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV\\_repositorio/\\_rid/223/\\_mto/3/NotaMetodologicaIPC SustDic2011.pdf](http://www.bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV_repositorio/_rid/223/_mto/3/NotaMetodologicaIPC SustDic2011.pdf) y el cuadro 3 del anexo para el listado de empresas que conforman este índice.

Considerando estos dos índices, repetimos el ejercicio inicial de evaluar los 41 bancos que formaran parte de alguno de estos, cuyos resultados se observan en los siguientes tres cuadros.

### **Cuadro 9. Bancos integrados en los índices mexicanos**

Numero de índices	Porcentaje
0/2	87.80%
1/2	9.75%
2/2	2.43%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) e Índice de Transparencia en Sustentabilidad Corporativa (ITSC)

En concordancia con el análisis preliminar, en este caso el 87.8% de los bancos no esta clasificado por ninguno de los dos índices y solo el 2.4% esta integrado en los dos índices. Respecto a los bancos que están en al menos un índice, el cuadro 10 muestra que solo hay cuatro de los cuarenta y uno y que la mayoría esta recogido en el ITSC, de los cuales solo dos forman parte de los cinco más grandes, mientras Banorte seria el otro de los cinco más grandes que es recogido por el IPC sustentable o índice de la BMV.

### **Cuadro 10. Bancos que aparecen en un índice.**

Banorte	Índice BMV
BBVA Bancomer	Índice ITSC
Santander	índice ITSC
Scotiabank	índice ITSC

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) e Índice de Transparencia en Sustentabilidad Corporativa (ITSC)

Como dato interesante, solo un banco aparece clasificado en los dos índices referidos, el banco Compartamos, que no es parte de los cinco más grandes, ni tampoco filial de banco extranjero.

## Cuadro 11. Bancos que aparecen en los dos índices

Compartamos	índice ITSC	índice BMV
-------------	-------------	------------

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) e Índice de Transparencia en Sustentabilidad Corporativa (ITSC)

### Conclusiones

Como se desprende de este trabajo, la búsqueda por la medición del DSC no ha sido nueva, y las formas de cuantificar dicha variable ha sido muy diversa. Se observa que debido a esas diferencias y a la dificultad para poder cuantificar este DSC, es que no existe consenso sobre la forma de medición, la base de datos de referencia o el índice más adecuado.

A pesar de eso la literatura muestra una serie de estudios que desde hace mas de 30 años ha venido estudiando el vínculo entre DSC y DFC. De la misma forma, los resultados no son concluyentes, aunque en su mayoría respaldan la noción del enfoque de grupos de interés que plantea un vínculo positivo entre estas variables.

Independientemente de tales resultados lo que se ha venido observando es que cada vez más empresarios, consumidores, accionistas, inversionistas y demás grupos de interés relacionados a las empresas, reconocen la importancia de transparentar no solo la información financiera de sus empresas o de las empresas que forman parte de su cadena de valor, sino también de los impactos que su actividad tiene en su vínculo con otros de grupos de interés<sup>380</sup>.

Entre las principales razones para interesarse por la medición del DSC, podemos encontrar varias, más allá de la simple transparencia, rendición de cuentas o nivel de compromiso de una empresa con la sociedad por encima de lo que las normativas locales o internacionales le piden, Chatterji y Levine (2006, p. 31) identifican un par que se suman a esta lista en el marco de los aspectos estratégicos de la empresa: 1) ayuda a los administradores, mesas directivas y otros stakeholders a entender si la administración que se realiza esta construyendo relaciones y activos valiosos de

---

<sup>380</sup> Como se citaba al inicio del trabajo, la encuesta de KPMG sobre reporte de RSE que realiza desde hace 18 años, muestra este aumento.

largo plazo y, 2) la medición del DSC ayuda a consumidores, comunidades, reguladores y empleados potenciales a juzgar el desempeño social de la empresa.

No es casual por tanto que surjan más iniciativas que ofrezcan a las empresas autoevaluarse en materia de RSE, o que surjan nuevas propuestas, normas, índices o estándares que clasifiquen o califiquen a las empresas en materia de DSC.

En la búsqueda de poder evaluar la realidad mexicana en materia de RSE, detectamos en primer lugar la dificultad de medir el DSC considerando la literatura existente, por lo que acercándonos de manera intuitiva a esta temática, realizamos un análisis exploratorio de los principales bancos que forman el sistema financiero mexicano.

Los resultados de este análisis, no solo comprueban la dificultad de medir el DSC para el caso mexicano, a pesar de que este trabajo se viene haciendo en otros países desde hace más de dos décadas. Así mismo, el ejercicio realizado nos mostró que usualmente las filiales de los grandes bancos extranjeros se comprometen más con aspectos relacionados con la RSE, pero que a pesar de ello una gran mayoría de bancos en nuestro país (el 60.97%) no muestra ningún vínculo relacionado con la RSE, al menos dentro de las tres referencias consideradas en este trabajo que suelen ser las más reconocidas a nivel nacional e internacional.

Por último, se evidenció también la gran heterogeneidad en la forma de reportar o vincularse a la RSE y la ausencia de datos homogéneos para el análisis del DSC en México. Solo recientemente, la aparición en el 2011 del IPC de sustentabilidad o el Índice mexicano de Transparencia en Sustentabilidad Corporativa, plantean el inicio de un instrumento que permita con el tiempo, evaluar el DSC para empresas mexicanas de diversos sectores y contar con una mejor herramienta para poder hacer cálculos más complejos en la línea de los modelos aquí referidos. Mientras tanto, la limitante de series homogéneas y con observaciones para varios años seguirá siendo un obstáculo para el análisis del DSC y el DFC para el caso mexicano, en donde solo se podrán realizar análisis parciales con la información disponible.

Un análisis preliminar en esta línea, nos permitió ver que, a diferencia de la consideración de variables estándares en materia de RSE como la consideración del Pacto Mundial, el distintivo ESR o el uso del GRI, donde empresas extranjeras salen mejor evaluadas, al considerar como referencia los nuevos índices comentados, solo un banco mexicano (Compartamos) mostro un

buen desempeño en ambos índices, mientras que solo cuatro bancos de los 41 analizados figuro en alguno de estos *rankings*.

Por lo anterior, será importante que en el caso mexicano se trabaje cada vez más desde las distintas instituciones evaluadoras, consultoras o certificadoras en materia de RSE, en la construcción de información sólida y confiable que permita no solo realizar ejercicios de evaluación del DSC y el DFC, sino darle a las empresas los instrumentos necesarios para conocer mejor lo que hacen en materia de RSE y cómo esto impacta en su creación de valor. Y Finalmente, deberá haber un mayor compromiso por parte de las empresas de adherirse o incluir algún tipo de acción concreta en materia de RSE que le permita reportar con mayor certeza sus actividades con la sociedad y sus grupos de interés.

## **Bibliografía**

### **Artículos**

Abreu, R. y F. Carreira (2007). El valor de la empresa y la responsabilidad social corporativa: Análisis empírico. *LACVE-Laboratorio de Análisis y Creación de Valor en la Empresa* (1): 1-17.

Alexander, G. y R. Buchholz (1978). Corporate Social Responsibility and Stock Market Performance. *Academy of Management Journal* (21): 479-486.

Belkaoui-A. (1976). The impact of the Disclosure of the environmental effects of Organizational Behavior on the Market. *Financial Management* (5): 26-31.

Bird, R., A. D. Hall, F. Momentè, y F. Reggiani (2007). What Corporate Social Responsibility Activities Are Valued by The Market? *Journal of Business Ethics* (76): 189-206.

Blowfield, M. (2007). Reasons to Be Cheerful? What We Know about CSR's Impact, Third World Quarterly. Beyond Corporate Social Responsibility? *Business, Poverty and Social Justice* (28): 683-695.

Brammer, S. y A. Millington (2008). Does It Pay to Be different? An Analysis of the Relationship Between Corporate Social and Financial Performance. *Strategic Management Journal* (29): 1325-1343.

Brugmann, J. y C.K. Prahalad (2007). Crear un nuevo pacto social para las empresas". *Harvard Business Review* Agosto (85).

Carroll B., A. (1979). A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance. *The Academy of Management Review* October (4): 497-505.

Carroll A., B. (1991). The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational stakeholders. *Business Horizons* (34): 39-48.

Carroll, A., B. (2000). A Commentary and an Overview of Key Questions on Corporate Social Performance Measurement, *Business and Society* (39): 466-478.

Carroll, A. B. (2008). A History of Corporate Social Responsibility: Concepts and Practices. en Crane, Andrew, Abigail McWilliams, Dirk Matten, Jeremy Moon, y Donald Siegel, *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, Printed in Great Britain Oxford University Press: 19-46.

Cetindamar, D. y K. Husoy, (2007). Corporate Social Responsibility Practices and Environmentally Responsible Behavior: The Case of the United Nations Global Compact *Journal of Business Ethics* (76): 163-176.

Collison, D. J., G. Cobb, D. M. Power y L.A. Stevenson (2008). The Financial Performance of the FTSE4Good Indices. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* (15): 14-28.

Curran, M. y D. Moran (2007). Impact of the FTSE4Good Index on firm Price: An Event Study. *Journal of Environmental Management* Marzo (82): 529-553.

Chatterji, A. y D. Levine (2006). Breaking Down the Wall of Codes: Evaluating Non-Financial Performance Measurement. *California Management Review* invierno (48): 29-51

Drucker, P. F. (1984). The New Meaning of Corporate Social Responsibility. *California Management Review* (26): 53-61.

Griffin, J. y J. Mahon (1997). The Corporate Social Performance and Corporate Financial Performance Debate: Twenty-Five Years of Incomparable Research. *Business and Society* (36):5-31

Mahoney, L. y L. Thorn (2006). An Examination of the Structure of Executive Compensation and Corporate Social Responsibility: A Canadian Investigation. *Journal of Business Ethics* (69): 149-162.

Mahoney, L. y R. Roberts (2007). Corporate Social Performance, Financial Performance and Institutional Ownership in Canadian firms. *Science Direct* (31): 233-253.

Margolis, J. y J. Walsh (2001). People and Profits? The Search for a Link between a Company's Social and Financial Performance, *Mahwah, NJ*, Lawrence Erlbaum.

Margolis, J. y J. Walsh (2003). Misery Loves Companies: Rethinking Social Initiatives. *Business Administrative Science Quarterly* (48): 268-305.

McWilliams A. y D. Siegel (2000). Corporate Social Responsibility and Financial Performance: Correlation or Misspecification?, *Strategic Management Journal* Mayo (21): 603-609.

Melé, D. (2008). Corporate Social Responsibility Theories. en Crane, Andrew, Abigail McWilliams, Dirk Matten, Jeremy Moon, y Donald Siegel, *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, Printed in Great Britain, *Oxford University Press*: 47-82.

Núñez, G. (2003). La responsabilidad social corporativa en un marco de desarrollo sostenible, Serie medio ambiente y desarrollo, Santiago de Chile, *CEPAL/Sociedad Alemana de Cooperación* noviembre (72): 1-70.

Orlitzky, M., F. Schmidt y S. Rynes (2003). Corporate Social and Financial Performance: A Meta-analysis, *Organization Studies* (23).

Petersen, H. y H. Vredenburg (2009). Morals or Economics? Institutional Investor Preferences for Corporate Social Responsibility. *Journal of Business Ethics* (90): 1-14.

Porter, M. y M. Kramer (2006). Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility. *Harvard Business Review* (17).

Preston L. y D. O'Bannon (1997). The Corporate Social-Financial Performance Relationship: A Typology and Analysis. *Business and Society* (36): 419-429.

Rettab, B., B. Ben y K. Mellahi (2008). A Study of Management Perceptions of the Impact of Corporate Social Responsibility on Organizational Performance in Emerging Economies: The Case of Dubai. *Journal of Business Ethics* (89): 371-390.

Roberts R. y L. Mahoney (2004). Stakeholder Conceptions of the Corporation: Their Meaning and Influence in Accounting Research. *Business Ethics Quarterly* (14): 399-431.

Roman, R., S. Hayibor, y B. Agle (1999). The Relationship Between Social and Financial Performance: Repainting a Portrait. *Business and Society* (38): 109-125.

Samper, I. (2007). Instrumentos para la medición de la implantación de un sistema de gestión ética y de responsabilidad social en las empresas. En Alcoberro, R. (coord.) *Ética, Economía y Empresa, la dimensión moral de la economía*, España, Gedisa Editorial: 193-201.

Simpson, W. y T. Kohers (2002). The Link Between Corporate Social and Financial Performance: Evidence from the Banking Industry. *Journal Business Ethics* (35): 97-109.

Schwartz S. y B. Carroll (2003). Corporate Social Responsibility: A Three-Domain Approach. *Business Ethics Quarterly* Octubre (13): 503-530.

Van der Voort, J., K. Glac, y L. Meijs (2009). “Managing” Corporate Community Involvement. *Journal of Business Ethics* (90): 311-329.

Vance, S. (1975). Are Socially Responsible Corporations Good Investment Risk, *Management Review* (64): 19-24.

Waddock S. y S. Graves (1997). The Corporate Social Performance-Financial Performance Link. *Strategic Management Journal* (18): 303-319.

Yang-Fu-Ju, Ching-Wen Lin y Yung-Ning Chang 2010. The Linkage Between Corporate Social Performance and Corporate Financial Performance. *African Journal of Business Management* (4): 406-413.

Igalens, J. y J-P Gond (2005). Measuring Corporate Social Performance in France: A Critical and Empirical Analysis of ARESE Data. *Journal of Business Ethics*, enero (56): 131-148.

Jensen, M. y W. Meckling (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, (3): 305-360.

### **Libros**

Balaguer, M., M. Fernández y Muñoz M. (2007). *La responsabilidad social de la empresa, relaciones entre la performance social, financiera y bursátil*. 1ª Edición. Valencia: Generalitat Valenciana.

Freeman *et al.* (2010) *Stakeholder Theory, The estate of the art*. 1ª Edición. University Press: Printed in the United Kingdom.

Freeman *et al.* (2017) *Managing for Stake Holders: survival, reputation and success. Now Haven*: Yale University Press.

Friedman, M. (2002) *Capitalism and Freedom*. (Fortieth Anniversary Edition) United States of America: The University of Chicago Press. (Edición original de 1962).

Kliksberg, B. (2011) *Escandalos Eticos 2ª Edicion*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

Schäfer, H., J. Beer, J. Zenker, P. Fernandes (2006). *Who is who in Corporate Social Responsibility Rating?*. Gütersloh, Germany: Bertelsmann Foundation.

Werner, K. y H. Weiss (2004). *El libro negro de las marcas, el lado oscuro de las empresas globales*: (Primera edición), Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

### **Versiones Electrónicas**

Nota metodológica del IPC sustentable BMV 2010 (s/n). Recuperado el 10 de noviembre de 2011 en: [http://www.bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV\\_repositorio/\\_rid/223/\\_mto/3/NotaMetodologicaIPCSustDic2011.pdf](http://www.bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV_repositorio/_rid/223/_mto/3/NotaMetodologicaIPCSustDic2011.pdf).

Banco de México: <http://www.banxico.org.mx/>

Bolsa Mexicana de Valores: <http://www.bmv.com.mx/>

CEMEFI – ESR: <http://www.cemefi.org/esr/>

GESOC: <http://www.gesoc.org.mx>

GRI: <https://www.globalreporting.org/>

Pacto Mundial Capitulo México: <http://www.pactomundial.org.mx/home/>

### **Artículos de memorias, conferencias, documentos de investigación, documentos de discusión.**

Becchetti, L., R. Ciciretti y I. Hasan (2007). “Corporate Social Responsibility and Shareholder’s Value: An Event Study Analysis”, *Working Paper 6*, Federal Reserve of Atlanta, April.

Becchetti, L., C. Ceniccola y R. Ciciretti (2010). “Stock Market Reaction to the Global Financial Crisis: the Role of Corporate Governance and *Product Quality Rating in the Lehman Brothers’ Event*”, draft July.

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

Kelleher, Richter Brian (2011). 'Good' and 'Evil': The Relationship Between Corporate Social Responsibility and Corporate Political Activity, *draft*, January.

KPMG (2011). KPMG International Survey of Corporate Responsibility Reporting 2011. publication number, 110973.



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

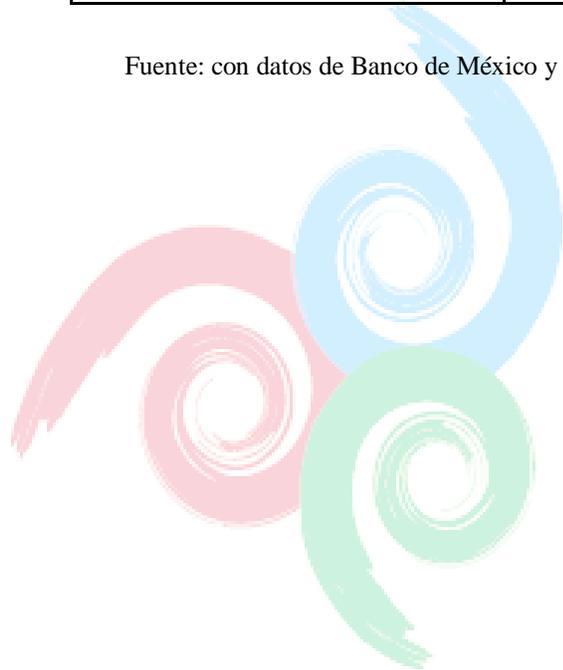
## Anexo 1

**Cuadro 1. Responsabilidad Social Empresarial en la banca mexicana**

Banco	GRI	Pacto Mundial	Distintivo ESR (CEMEFI)
Afirme	no	no	no
American Express	si	no	si
Azteca	no	no	no
Banamex	no	no	no
Banco Actinver	no	no	no
Banco Amigo	no	no	no
Banco Autofin	no	no	no
Banco Fácil	no	no	no
Banco Multiva	no	no	no
Banco regional de Monterrey	no	no	no
BanCoppel	no	no	no
Bank of America	si	no	si
Banorte	no	no	si
Bansí	no	no	no
Barclays Bank	no	no	no
BBVA Bancomer	si	si	si
CIBANCO	no	no	no
Compartamos	si	no	si
Credit Suisse	si	no	no
Del Bajío	no	no	no
Deutsche Bank	no	no	no
FAMSA	no	no	no
HSBC	si	no	si
Inbursa	no	no	no
ING	si	no	si
Inter Banco	no	no	no
Interacciones	no	no	no
Invex	no	no	no
Ixe	no	no	si
JP Morgan (Antes Chase)	si	no	si

Mifel	no	no	no
Monex	no	si	si
New York Mellon	no	no	no
Royal Bank of Scotland	si	no	no
Santander	si	no	si
Scotiabank	si	si	si
Tokyo-Mitsubishi UFJ	no	no	no
UBS Bank	si	no	si
Ve por Más	no	no	no
VolksWagen Bank	no	no	si
WAL-MART	no	no	no

Fuente: con datos de Banco de México y paginas web de las entidades financieras mencionadas.



## XII CONGRESO DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL TERCER SECTOR

## Cuadro 2. Empresas que conforman los distintos índices

### Empresas que conforman el ITSC\*

Alfa  
Banorte  
BBVA Bancomer  
Casas GEO  
CEMEX  
Coca Cola FEMSA  
Compartamos Banco  
Dow Chemicals  
Eli Lilly  
Embotelladoras ARCA  
Fomento Económico Mexicano (FEMSA)  
Fresnillo PLC  
Gas Natural Fenosa  
Grupo Aeroportuario del Centro Norte (OMA)  
Grupo Aeroportuario del Sureste (ASUR)  
Grupo Cementos de Chihuahua SAB de CV  
Grupo México  
Grupo Modelo  
Grupo Nacional Provincial  
HOMEX  
ICA  
Industrias Peñoles  
Interceramic  
Mapfre  
Metlife  
Mexichem  
Petróleos Mexicanos  
Santander  
Scotiabank  
Telefónica  
Vidro

### Empresas que forman el IPC sustentable\*\*

Alfa  
América Móvil  
Arca Continental  
Coca Cola Femsa  
Compartamos Banco  
Controladora Comercial Mexicana  
Corporación GEO  
Desarrolladora Homex  
Empresas ICA  
Fomento Económico Mexicano  
Grupo Aeroportuario del Centro Norte  
Grupo Aeroportuario del Sureste  
Grupo Bimbo  
Grupo Financiero Banorte  
Grupo México  
Grupo Modelo  
Industrias Peñoles  
Kimberly-Clark de México  
Mexichem  
TV Azteca  
Urbi Desarrollos Urbanos  
Wal-Mart de México

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

Volkswagen

Wal-Mart

Fuente: \*<http://www.gesoc.org.mx/site/?p=2302> \*\*<http://www.bmv.com.mx/>, datos al 2011.



## XII CONGRESO DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL TERCER SECTOR

## **La importancia de incorporar la responsabilidad social empresarial en las actividades de las micro, pequeña y mediana empresa.**

*Dra. Beatriz Ochoa Silva*

*Dra. Imelda Lorena Vázquez Jiménez*

*Dra. Guadalupe de la Paz Ross Argüelles*

### **Resumen**

Para que una empresa sea más competitiva debe incorporar prácticas de responsabilidad social que optimicen su desempeño financiero, que mejoren su imagen y reputación y realizar acciones que le permitan mantener, ampliar y mejorar de manera continua su participación en el mercado, para corroborar esto, es necesario cuestionarse: ¿Qué acciones de responsabilidad social empresarial practican actualmente las empresas micro, pequeñas y medianas? ¿Qué acciones socialmente responsables deben o pueden de practicar de acuerdo a su capacidad? ¿Están planeadas las acciones socialmente responsables que realizan las empresas? En función de estas interrogantes se trata de encontrar información útil para el diseño de una guía de responsabilidad social que sirva de apoyo para las empresas que reciben consultoría administrativa en el Instituto Tecnológico de Sonora y, de esta forma, alentarlas a realizar prácticas que contribuyan a la satisfacción de las necesidades presentes y futuras de la sociedad.

Palabras clave: responsabilidad social, micro, pequeña y mediana empresa, competitiva,

### **Introducción**

El proceso de globalización ha transformado el papel social de la empresa como organización en la que influyen determinados intereses, no necesariamente antagónicos pero sí muchas veces conflictivos y ha aumentando su poder y, por tanto, su compromiso, así como su capacidad de acción y junto a ella su responsabilidad social, atendiendo la necesidad de responder sobre sus acciones ante la sociedad. El rol que desempeñan las empresas es de trascendencia porque

procuran minimizar problemas y maximizar situaciones que favorecerá positivamente y le permitirá elevar los niveles de confianza existentes en la sociedad donde están inserta.

El tema de la responsabilidad social está cobrando valor en todo ámbito empresarial. La importancia de adoptar prácticas socialmente responsables se encuentra en todos los sectores y tamaños de empresas, sin embargo a la fecha existe amplio abanico de modelos, teorías o enfoques, algunos complejos y poco definidos que plantean diversos autores sobre el papel de la responsabilidad social empresarial (RSE). Estas propuestas están realizadas bajo el dilema fundamental de la definición aún no clara del constructo de responsabilidad social.

Si se toma como punto de partida que la sociedad pide cambios en cualquier tipo de 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 y el mejoramiento del medio ambiente, es más atractiva ante los clientes, trabajadores, accionistas y la misma sociedad. Partiendo de estos supuestos se pueden plantear las siguientes interrogantes en relación al desempeño de las empresas y sobre todo en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) que son las que escasamente realizan 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.

Las MIPYMES que incorporan prácticas de RSE optimizan su desempeño financiero, reducen sus costos operativos, mejoran su imagen y reputación, y, por sobre todo, generan confianzas al interior de la empresa, conformando una cultura organizacional sólida y estable en el tiempo.

La responsabilidad social empresarial desde finales de los años noventa, comenzó a ser asumida por numerosos actores del contexto político y económico mundial, incluidos instituciones financieras, empresas, organizaciones civiles, escuelas, inversores y gobiernos como un compromiso social de retribución a la sociedad en la minimización de los problemas que la aquejan.

Las empresas en la actualidad para lograr una gestión responsable han llevado a cabo iniciativas con un compromiso ético que se han constituido como el referente obligado, la apertura comercial las ha llevado a asumir nuevas funciones y nuevos patrones de comportamiento identificados con la filosofía de la responsabilidad social.

México, como parte de la economía global, ha enfrentado a estos cambios. Su creciente inserción en los mercados internacionales a través del comercio e inversión extranjera, la llegada de grandes empresas multinacionales y la cada vez mayor presión de organizaciones que promueven la RSE, muestran la tendencia creciente para que se involucre con mejores prácticas empresariales. Sin embargo México aparece en el contexto latinoamericano con avances limitados en el ámbito de acciones socialmente responsables, hasta hace poco tiempo el tema de la responsabilidad de las empresas aparecía dentro del espacio de la filantropía.

Según Bull (2004) a partir de los cambios en las políticas comerciales entre países han ido apareciendo en el contexto internacional diversas experiencias e iniciativas que promueven el establecimiento e implementación de nuevos códigos y normas orientados al logro de un comportamiento empresarial ético y respetuoso con la sociedad y el medioambiente que contribuya por tanto, al desarrollo sostenible. "La mayoría de estas recomendaciones, pretenden animar al desarrollo de políticas y estrategias empresariales que incorporen estos criterios argumentando su necesidad desde diferentes puntos de vista: morales, económicos y sociales".

Así mismo, define que la responsabilidad social empresarial implica la necesidad y obligación de las empresas e instituciones que desarrollan algún tipo de actividad económica, de mantener una conducta respetuosa de la legalidad, la ética, la moral y el medio ambiente. Es el compromiso de la empresa en la contribución al desarrollo sostenible; lo cual implica la adopción de una nueva ética en su actuación en relación a la naturaleza y la sociedad, un motivo de solidaridad, el sentido de responsabilidad por salvar las condiciones que sustentan la vida en el planeta, el tributo la calidad de vida de los grupos de interés (o *stakeholders*), sus familias y la comunidad.

La responsabilidad social como un modelo de gestión y las empresas que se adhieren a él deben preocuparse por medir sus resultados tanto dentro de la esta como en la sociedad en la que están insertas.

Según un estudio realizado por la ONG *Accountability* (2010) en un ranking de los 108 países cuyas empresas tienen un mayor grado de desarrollo de la RSE, los líderes son Suecia, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Reino Unido, Noruega y Nueva Zelanda.

Con lo anterior se puede decir que las empresas de México en la actualidad les falta invertir en el perfeccionamiento de sus relaciones con todos los públicos de los cuales dependen y con los cuales se relaciona como son; clientes, proveedores, empleados, socios y colaboradores además la comunidad en la cual actúan y se desarrollan. No solo para el crecimiento económico, sino también para el desarrollo social

Estudios internacionales realizados por Deloitte (2010) indica que las empresas socialmente responsables son más rentables y los clientes están más dispuestos a comprar sus productos o servicios. Las pequeñas y medianas empresas (PYMES), que en el caso de México generan 75% del empleo y aportan 55% del Producto Interno Bruto (PIB), tienen un gran potencial para implementar la RSE.

Es por esto que la de la presente investigación busca a través de acciones de responsabilidad social mediante prácticas y programas dentro de la empresa así como en el ámbito de sociedad y el medio ambiente las MIPYMES la forma en que se pueden beneficiar posesionándose a corto plazo con una imagen de reconocimiento y prestigio que permita competir y diferenciarse en el mercado.

La relevancia del sector de las micro, pequeñas y medianas empresas la economía nacional las convierten en un factor clave para promover el desarrollo sustentable que permita potenciar la fuerza social que representan y de esta manera también motivar a sus empleados y colaboradores a seguir acciones socialmente responsables.

De acuerdo a estadísticas las PYMES representan unos de los sectores principales que sustentan la economía en México por lo que se plantea la necesidad de implementar la RSE como nuevo enfoque de gestión administrativa, bajo la concepción de que con su aplicación se puede mejorar la competitividad de estas organizaciones. El incremento sostenido de la competitividad es hoy un requisito indispensable para el crecimiento y para la propia viabilidad de las unidades productivas. Si una empresa desea ser competitiva, debe realizar acciones que le permitan

mantener, ampliar y mejorar de manera continua su participación en el mercado. Motivo por el cual es necesario plantear el siguiente cuestionamiento: ¿Qué acciones de responsabilidad social empresarial practican actualmente las empresas micro, pequeñas y medianas? ¿Qué acciones socialmente responsables deben o pueden de practicar de acuerdo a su capacidad? ¿Están planeadas las acciones socialmente responsables que realizan las empresas?

El punto de partida para que las PYMES adopten decisiones y comportamientos socialmente responsables, pasa por acercar el concepto y significado de la RSE a la realidad de este tipo de empresas. A menudo se relaciona la RSE sólo con el cuidado del medio ambiente, la filantropía e incluso, como un ejercicio de marketing interesado.

Las empresas deben de reconocer que la RSE está presente todos los días en pequeñas acciones y decisiones, cuando un cliente decide realizar una compra, desencadena un proceso en el que no sólo se tienen en cuenta como el precio o la calidad, sino también otros como la reputación de la empresa o su actuación frente al medioambiente. De igual modo, las empresas se gestionan tomando decisiones en las que puede tener en cuenta aspectos que van más allá de lo puramente económico, tales como la flexibilidad en el trabajo, la transparencia en la información, la cooperación empresarial, la fiscalidad responsable y el ahorro energético se deben elegir acciones que contribuyan al desarrollo sostenible, al crecimiento económico y a la competitividad. Por tanto la RSE afecta a todas las empresas y a todas sus decisiones, sea cual sea el tamaño o sector de actividad. Las diferencias entre unas empresas y otras vendrán dadas por las medidas concretas que implanten y por los grupos de interés en los que se focalizan.

Integrar la RSE en la actividad empresarial de la MIPYMES, pasa por que estas reconozcan que actuaciones están llevando a cabo en la materia y cuales podrían llevar a cabo en el futuro. La RSE es una cuestión de valores y conductas que deben de estar claramente definidos y deben ser conocidos y asumidos por todo el personal de la empresa, se debe de poner en marcha medidas y acciones para comunicar y sensibilizar a todo el personal sobre las estrategias y gestionarles herramientas para llevarla a cabo.

También es importante desarrollar un nuevo modelo de gestión empresarial para las MIPYMES a través de criterios de responsabilidad social empresarial, adoptar nuevas técnicas más flexibles de organización del trabajo, la aplicación de medidas que faciliten la conciliación de la vida laboral, familiar y personal, así como la búsqueda de acciones que persigan la igualdad de oportunidades dentro de la empresa.

Con el desarrollo de la presente investigación se pretende ofrecer a las micro, pequeñas y medianas empresas un instrumento útil para la implantación de acciones socialmente responsables y orientación sobre el camino a seguir en estas acciones así como destacar la importancia de que una empresa las aplique, conocer los rasgos característicos que presentan las empresas socialmente responsables y facilitar con un instrumento práctico que relacione las diferentes medidas que se pueden implantar.

Además, el estudio define y otorga a las MIPYMES las bases para implementar la responsabilidad social empresarial para que se oriente no solo hacia la maximización de los beneficios económicos, sino también al bienestar social y protección ambiental. Los indicadores de comportamiento responsable de la empresa se analizan tanto en cuanto a las actividades externas como internas; se consideran en este sentido, categorías de elevada relevancia tales como la calidad de los productos y servicios que se ofertan, la creación de empleos, la capacitación ambiental, salud y seguridad laboral, y los programas de promoción a través de los medios.

### **Fundamentación teórica**

La Responsabilidad social empresarial desde finales de los años noventa, comenzó a ser asumida por numerosos actores del contexto político y económico mundial, incluidos instituciones financieras, empresas, organizaciones civiles, escuelas, inversores y gobiernos como un compromiso social de retribución a la sociedad en la minimización de los problemas que la aquejan.

Las empresas en la actualidad para lograr una gestión responsable han llevado a cabo iniciativas con un compromiso ético que se han constituido como el referente obligado, la apertura

comercial las ha llevado a asumir nuevas funciones y nuevos patrones de comportamiento identificados con la filosofía de la responsabilidad social.

México, como parte de la economía global, ha enfrentado a estos cambios. Su creciente inserción en los mercados globales a través del comercio e inversión extranjera, la llegada de grandes empresas multinacionales y la cada vez mayor presión de organizaciones que promueven la RSE, muestran la tendencia creciente para que se involucre con mejores prácticas empresariales. Sin embargo México aparece en el contexto latinoamericano con avances limitados en el ámbito de acciones socialmente responsables, hasta hace poco tiempo el tema de la responsabilidad de las empresas aparecía dentro del espacio de la filantropía.

Según Bull (2004) a partir de los cambios en las políticas comerciales entre países han ido apareciendo en el contexto internacional diversas experiencias e iniciativas que promueven el establecimiento e implementación de nuevos códigos y normas, orientados al logro de un comportamiento empresarial ético y respetuoso con la sociedad y el medioambiente, que contribuya por tanto, al desarrollo sostenible. "La mayoría de estas recomendaciones, pretenden animar al desarrollo de políticas y estrategias empresariales que incorporen estos criterios argumentando su necesidad desde diferentes puntos de vista: morales, económicos y sociales".

La responsabilidad social empresarial implica la necesidad y obligación de las empresas de mantener una conducta respetuosa de la legalidad, la ética, la moral y el medio ambiente. Es el compromiso de la empresa en la contribución al desarrollo sostenible; lo cual implica la adopción de una nueva ética en su actuación en relación a la naturaleza y la sociedad es un motivo de solidaridad de quienes participan.

Los Autores Carroll y Buchholtz (2008), mencionan que la responsabilidad social empresarial está seriamente contemplando el impacto de las acciones de la empresa en la sociedad. Hacen referencia a la siguiente definición "La RSE requiere que los individuos consideren sus actos en términos de un solo sistema social, y se considere responsable de los efectos de sus actos en donde quiera dentro el sistema. Y consideran que es posible distinguir cuatro componentes de la responsabilidad de la empresa: a) Responsabilidad económica. Las organizaciones empresariales

se crearon con el objetivo de proporcionar bienes y servicios para que satisfagan las necesidades de los consumidores a cambio de un precio justo, por lo que naturaleza económica es evidente y la meta de maximizar el beneficio derivado de su actividad el primero en ser reconocido; b) Responsabilidad legal. Se espera que las empresas actúen de acuerdo con las leyes y normas que regulan el funcionamiento del mercado y la sociedad de la cual forman parte; c) Responsabilidad ética. Recoge las expectativas que los accionistas, trabajadores clientes y sociedad tienen respecto al comportamiento de la empresa según su consideración que es justo y según sus principios morales; d) Responsabilidad filantrópica. La sociedad en su conjunto desea que las empresas actúen como buenos ciudadanos y comprometan parte de sus recursos en mejorar la situación de bienestar de todos. Dicho deseo no implica estrictamente obligación para las empresas y en el caso de no actuar en este sentido su conducta no tendría que ser necesariamente tachada de falta de ética.

Las empresas por tanto, no solo desempeñan una función económica, sino además una función social y ambiental, que se valora en diversos aspectos tales como la calidad de vida laboral, el respeto y protección a los recursos ambientales, el beneficio a la comunidad, la comercialización y marketing responsables y la ética empresarial.

De acuerdo a Fernández (2009) la diversidad de prácticas en RSE no sólo depende del grado de profundidad y compromiso de las organizaciones, ésta también depende de un amplio rango de asuntos de intervención, tales como la salud de los trabajadores, el bienestar de sus familias, la mitigación de la contaminación, la optimización de los recursos, el respeto por el consumidor, la cooperación con los proveedores, entre muchos otros que enmarcan la gestión social. En este enfoque las relaciones con las partes interesadas o grupos de interés asumen un rol central y parte de la base de que cada organización tiene diferentes partes interesadas y diferentes impactos de doble vía.

La responsabilidad social empresarial de acuerdo a Vives (2004) supone por consiguiente, que la empresa se oriente no solo hacia la maximización de los beneficios económicos, sino también al bienestar social y protección ambiental. Los indicadores de comportamiento responsable de la empresa, se analizan tanto en cuanto a las actividades externas como internas; se consideran en

este sentido, categorías de elevada relevancia tales como la calidad de los productos y servicios que se ofertan, la creación de empleos, la capacitación ambiental, salud y seguridad laboral, y los programas de promoción a través de los medios.

La responsabilidad social empresarial favorece la confianza, el sentido de pertenencia de los empleados, lo cual permite que aumente la disposición hacia el trabajo, que disminuya la rotación de personal y por consiguiente los costos de reclutamiento; se beneficia la calidad y con ella la satisfacción de clientes. Además, se mejora la imagen de la empresa, lo que contribuye a mantener la clientela y el acceso a nuevos mercados; se incrementa el apoyo de la comunidad y de autoridades locales, lo cual facilita el flujo de procedimientos y la seguridad; se reduce, recicla y reutilizan muchos recursos, permitiéndose así el ahorro de grandes sumas, la recuperación de inversiones y la optimización de recursos. Todo esto contribuye a la disminución de los gastos, el aumento de la productividad y el logro de las metas de la organización.

Las empresas deben ver la responsabilidad social empresarial como ventaja competitiva, de acuerdo a Schaeffler (1990) se entiende por competitividad la capacidad de una organización pública o privada, lucrativa o no, de mantener sistemáticamente ventajas comparativas que le permitan alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno socioeconómico. El término competitividad es muy utilizado en los medios empresariales políticos y socioeconómicos en general, y la ventaja comparativa de una empresa estaría en su habilidad, recursos, conocimientos y atributos de los que dispone dicha empresa, los mismos de los que carecen sus competidores o que éstos tienen en menor medida que hace posible la obtención de unos rendimientos superiores a los de aquellos.

Porter y Kramer (2006) mencionan que la competitividad tiene incidencia en la forma de plantear y desarrollar cualquier iniciativa de negocios, lo que está provocando obviamente una evolución en el modelo de empresa y empresario. Plantea la siguiente cuestionamiento ¿Pueden empresas ser competitivas sin que actúen éticamente y de manera socialmente responsables? Difícilmente, ser solamente competitivo sin valores, significa que una empresa puede ser competitiva en el corto plazo sin ser ética. Para ser competitiva en el largo plazo la empresa tiene que ser primero ética y en base a esto buscar su competitividad.

Cuando se hace referencia al concepto de competitividad, se refieren de una manera global y duradera de la empresa y no sólo la competitividad de uno de sus productos o servicios en particular, ya que una empresa puede tener un producto muy competitivo y ser globalmente ineficiente.

Al referirse a una competitividad duradera se hace con la mira hacia el futuro, es decir basándose en el hecho de que si la empresa quiere ser competitiva se tiene que ir a la vanguardia en todos los sentidos, y al decir en todos los sentidos también incluye el plano ético y la responsabilidad social.

El uso de estos conceptos supone una continua orientación hacia el entorno y una actitud estratégica por parte de las empresas grandes como en las pequeñas, en las de reciente creación o en las maduras y en general en cualquier clase de organización.

En suma, la responsabilidad social corporativa representa un modelo de gestión económicamente eficiente y esencialmente humano que fomenta la competitividad y que establece una relación sólida y sostenible con el entorno social y medioambiental. Se trata de un modelo con argumentos suficientes para que las empresas lo adopten en su propio beneficio y en el de los demás, de forma voluntaria.

### **La responsabilidad social empresarial en las PYMES**

La mayoría de los conceptos e instrumentos relacionados con el concepto de RSE han sido desarrollados por y para grandes empresas, en muchos casos multinacionales. En este contexto, no resulta sorprendente comprobar por tanto que la mayor parte de las investigaciones y estudios existentes en el ámbito de la RSE se hayan dirigido a estas grandes empresas, mientras que la atención dedicada a las PYMES ha sido mucho menor.

Sin embargo, y según la opinión de diversos estudiosos en la materia, como es el caso de Husted y Allen (2000) la RSE entre las PYMES requiere de una visión distinta a la que normalmente se utiliza en el caso de las empresas grandes dado que, en definitiva, las “empresas pequeñas no se

comportan necesariamente como pequeñas grandes empresas”. Así, las PYMES están sujetas a un conjunto de características propias e intrínsecas que las hacen muy diferentes de las empresas grandes y que por supuesto afectan tanto los contenidos como la extensión y naturaleza misma de sus actividades de RSE.

En este sentido, las PYMES en general y las micro y pequeñas empresas en particular se identifican, entre otras características, por una baja intensidad de capital, presencia de propietarios, socios, familiares como mano de obra, estructura burocrática mínima, poder centralizado, dificultades para el acceso a financiación exterior o subordinación a grandes empresas.

La influencia de estas características en la temática RSE se resume en que las PYMES juegan un importante papel de carácter social, tanto por su papel como creadoras de empleo y amortiguadores del problema del desempleo.

De acuerdo a Husted y Allen (2000) en la mayor parte de las empresas pequeñas, la propiedad y la gestión de la empresa se concentra en la figura del propietario gerente asistido a veces por otros miembros familiares, el cuál ocupa un rol estratégico de líder en la organización al concentrar la mayoría de las decisiones estratégicas. Esta característica permite explicar la influencia en una manera impensable entre las empresas grandes que las expectativas, deseos u objetivos propios y personales del propietario gerente o de la familia tienen en las decisiones empresariales entre ellas por supuesto las relativas a las actividades ligadas con la RSE.

### **Método**

Para llevar a cabo la presente investigación se contó con el compromiso y participación de 45 micro, pequeñas y medianas empresas de la localidad de diferente giro, las cuales fueron participes en el foro empresarial “Repensando las Organizaciones la Responsabilidad Social Empresarial como ventaja competitiva”, siendo parte del proyecto de investigación “Propuesta de modelo de responsabilidad social para mejorar la competitividad de las medianas empresas en la región de Sonora” con el objetivo de elaborar un diagnóstico a entidades y dar a conocer al

sector empresarial el enfoque de responsabilidad social empresarial en el contexto de las MIPYMES.

El foro en mención tuvo como objetivo analizar la percepción de los empresarios respecto a la responsabilidad social empresarial, así como enterarse de acciones y/o actividades que estas empresas llevan a cabo en beneficio del medio ambiente, dentro de la empresa y con la comunidad que los rodea.

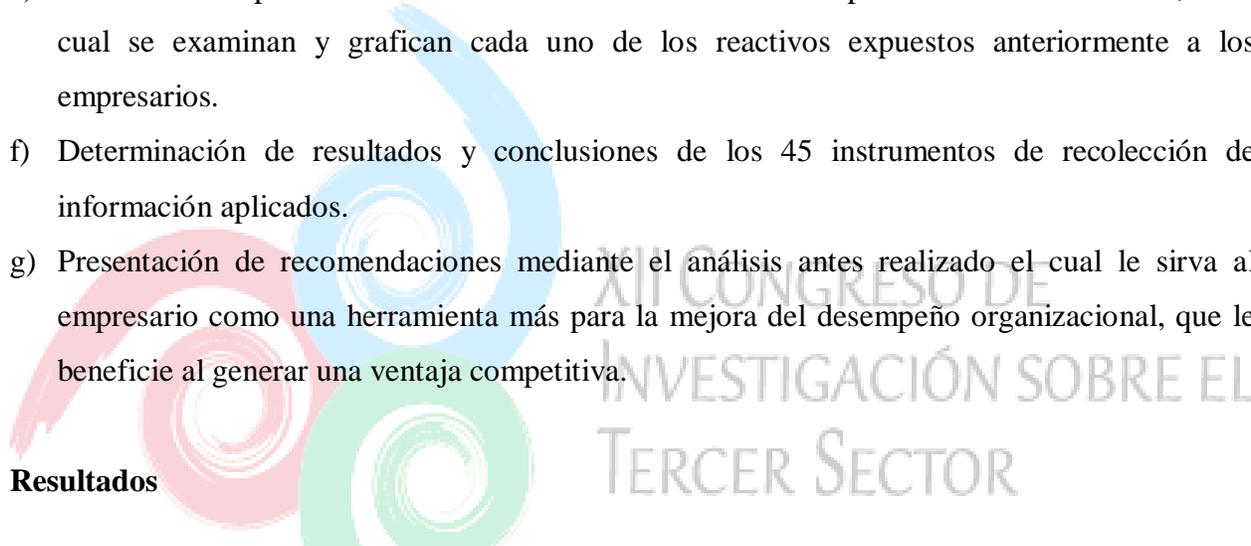
Los sujetos de este estudio fueron micro, pequeñas y medianas empresas de la localidad que se encuentran en distintas zonas. Al mismo tiempo son empresas de los diferentes giros las cuales están recibiendo consultoría contable y administrativa por parte del Instituto Tecnológico de Sonora (ITSON) en Ciudad Obregón, Sonora.

En esta ocasión el instrumento que fue implementado para la recolección de información de estas 45 empresas fue un cuestionario dirigido y aplicado a los gerentes y/o propietarios como una manera más formal y directa de establecer contacto con dichas organizaciones.

Este instrumento tiene como finalidad conocer de manera inicial las actividades de responsabilidad social que realizan estas empresas, todo ello con el objetivo de establecer un plan o guía de trabajo, la cual permita apoyar a estas organizaciones proporcionándole nuevas herramientas que impacten en su desempeño empresarial.

El instrumento se dividió en ocho secciones o preguntas las cuales presentaban la alternativa de opción múltiple en sus respuestas. Todo ello con el fin de determinar el grado de conocimiento y desarrollo de las RSE en el que se encuentra cada una de las empresas, así como su disposición para participar en programas relacionados con la responsabilidad empresarial, de las organizaciones de la localidad.

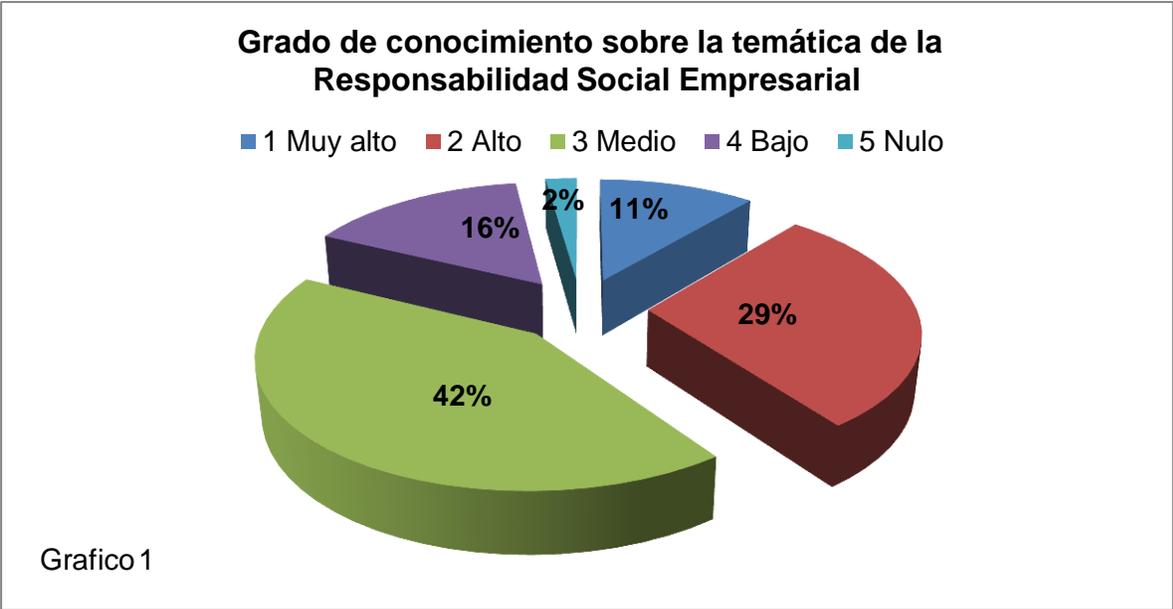
El procedimiento que se siguió se presenta en orden cronológico las actividades y tareas concretadas para la elaboración de este proyecto de investigación:

- 
- a) Acondicionamiento del instrumento el cuestionario “La responsabilidad social empresarial como ventaja competitiva” desarrollando y adaptando las preguntas indicadas y concretas para el desarrollo de la investigación.
  - b) Determinación de las preguntas que serian parte del cuestionario para su posterior aplicación.
  - c) Invitación a empresarios a asistir y participar en el foro empresarial repensando las organizaciones “la responsabilidad social empresarial como ventaja competitiva”.
  - d) Aplicación del instrumento en foro empresarial a los 45 empresarios, con su correspondiente descripción y motivos por el cual se realiza la presente investigación, cediendo tiempo para aclaración de dudas sobre los cuestionamientos.
  - e) Análisis e interpretación de los resultados obtenidos con la aplicación del instrumento, en el cual se examinan y grafican cada uno de los reactivos expuestos anteriormente a los empresarios.
  - f) Determinación de resultados y conclusiones de los 45 instrumentos de recolección de información aplicados.
  - g) Presentación de recomendaciones mediante el análisis antes realizado el cual le sirva al empresario como una herramienta más para la mejora del desempeño organizacional, que le beneficie al generar una ventaja competitiva.

## **Resultados**

En los siguientes párrafos se presentan los resultados arrojados en el estudio.

- a) Respecto al instrumento de recolección de datos empleado para la presente investigación, la primera cuestión hacia los participantes fue sobre el grado de conocimiento en cuanto a la temática responsabilidad social empresarial en la cual los resultados fueron los siguientes:



En la anterior gráfica se puede observar el grado de conocimiento sobre la responsabilidad social empresarial de los organismos participantes en el desarrollo de este proyecto de investigación, el cual arroja como resultado que un 42% de los encuestados dicen tener un conocimiento medio de lo que involucra ser una organización socialmente responsable, un 29% posee un grado alto de razón, un 16% cuenta con bajo entendimiento sobre el tema, el 11% de ellos respondió tener muy alto grado de conocimiento y solo el 2% dice tener nulos conocimientos acerca de esta cuestión.

b) En cuanto a la participación de los empresarios en algún seminario, curso o conferencia en la que se abordara el tema de la responsabilidad social empresarial los resultados obtenidos se plasman en la gráfica 2.

Los resultados encontrados muestran que un 69% de los empresarios encuestados respondieron de manera positiva, con respecto a haber sido participes en algún curso sobre la responsabilidad social, de manera contraria un 31% nunca han estado en uno.

**Participación en algún seminario, curso o conferencia en la que se abordara el tema de Responsabilidad Social Empresarial**

■ 1 Si ■ 2 No

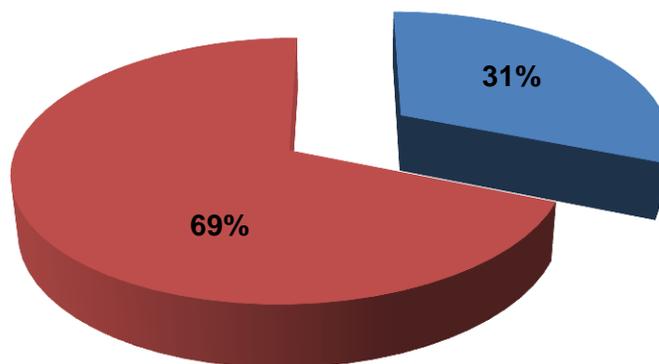
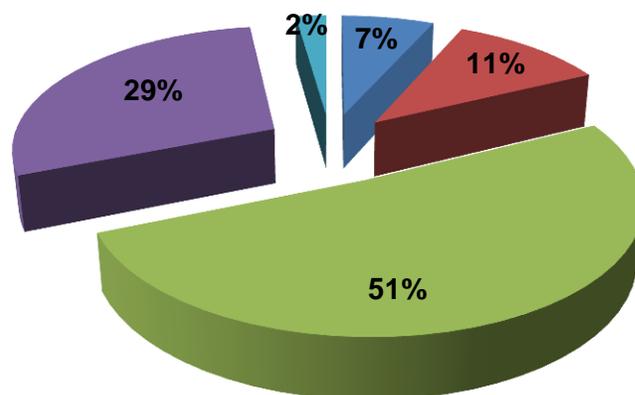


Grafico 2

c) Dentro de los cuestionamientos aplicados a estos empresarios, una de las discusiones fue sobre el grado de desarrollo de la responsabilidad social empresarial en Cd. Obregón, los resultados fueron los siguientes:

**Opinión sobre el grado de desarrollo de la Responsabilidad Social Empresarial en las empresas de Cd. Obregón, Sonora.**

■ 1 Muy alto ■ 2 Alto ■ 3 Medio ■ 4 Bajo ■ 5 Nulo



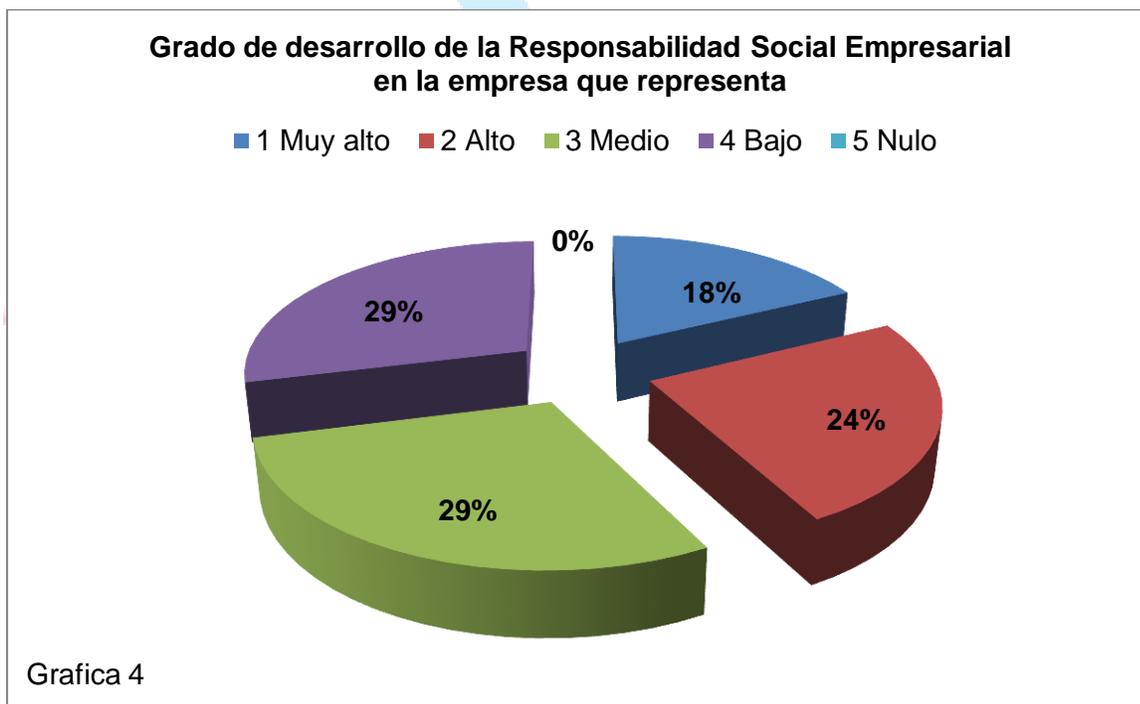
Grafica 3

Los resultados obtenidos ante dicho cuestionamiento son que un 51% aporta que el desarrollo de la responsabilidad social empresarial en Cd. Obregón es medio, por otro lado un 29% piensa que

el desarrollo de la misma es bajo, mientras que un 11% cree que el desarrollo de la RSE está en un alto grado, por lo contrario un 7% asevera que es nulo y solo un 2% responde que es alto.

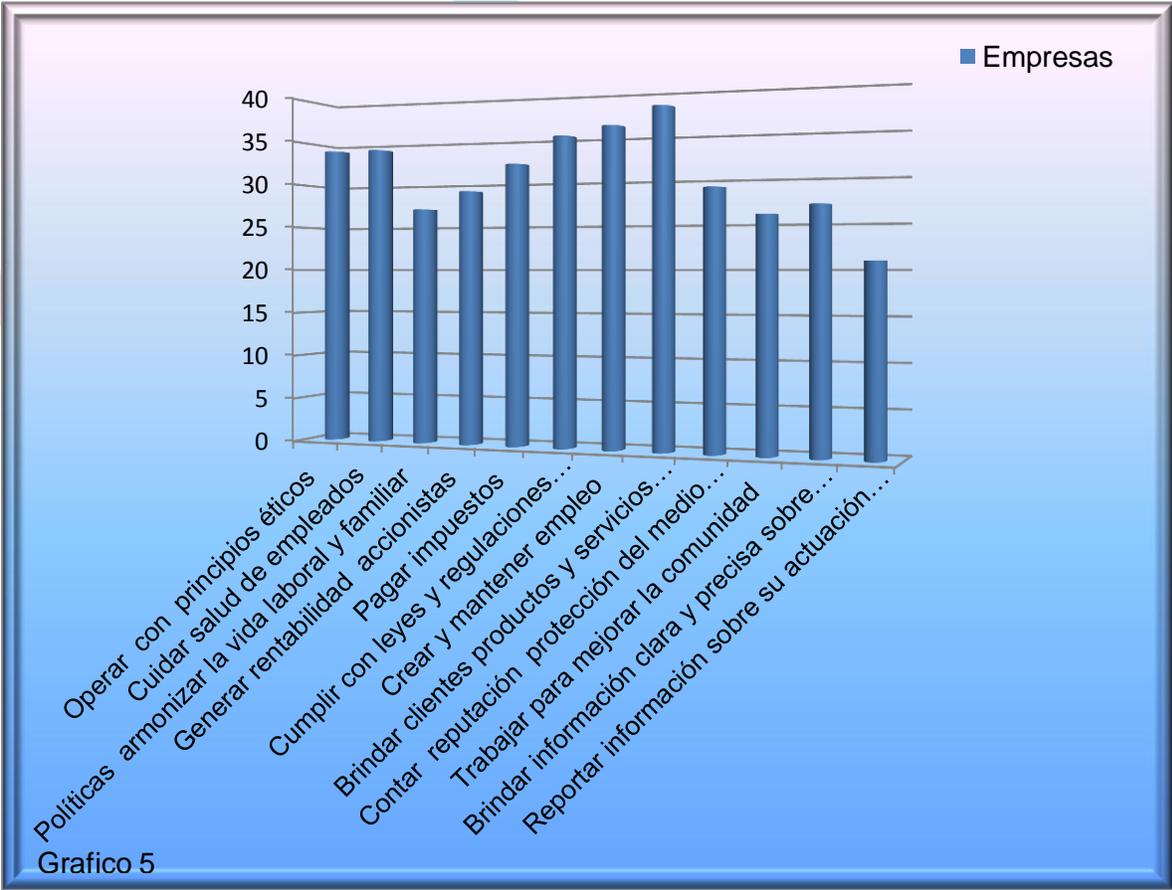
d) De acuerdo al cuestionamiento dirigido hacia los empresarios, sobre el grado de responsabilidad social empresarial que se ejerce en la organización que representan, los datos arrojados fueron los que se presentan en la gráfica 4.

Con respecto al grado de desarrollo de la RSE en la empresa representada por cada participante, se logra apreciar que un 29% dice tener un medio desarrollo de esta actividad de manera interna, mientras que otro 29% manifiesta que es bajo el desempeño hacia esas gestiones, un 24% declara que ejerce un alto desarrollo de RSE, un 18% se encuentra con muy alto grado y el 0% lo desempeña de manera nula.



e) En la gráfica 5 se presenta un listado de actividades socialmente responsables con el cual se define el grado de relevancia propuesto por cada uno de los participantes en esta investigación. Basándonos en esta gráfica, en primer lugar para los empresarios el brindar a sus clientes productos y servicios seguros y confiables es su mayor prioridad debido a que gran parte de los encuestados estuvieron en común acuerdo en esta gestión, por lo que posteriormente a esto el

crear y mantener empleo es considerado como segundo en cuestiones de relevancia, después el cumplir con leyes y regulaciones sanitarias, laborales y ambientales se considero como alta prioridad, de ahí el operar la empresa cumpliendo con los principios éticos y a su vez el cuidar la salud de los empleados fueron de similar importancia en razón de los empresarios, el pagar impuestos es la actividad subsecuente en cuanto a importancia, consecutivo el generar rentabilidad para sus accionistas y contar con una solida reputación de protección al medioambiente, después el contar con políticas que permitan armonizar la vida laboral y familiar y el brindar información clara y precisa sobre el desempeño económico a los accionistas, el trabajar para mejorar la comunidad es la actividad subsecuente en cuanto a relevancia y por último el reportar información sobre su actuación ambiental, laboral, comunitaria y social a grupos interesados la consideraron con el menor grado de importancia dentro de estas acciones.



EL

En el siguiente apartado se presenta un despliegue con respecto a los porcentajes de valoración asignada por parte de los empresarios encuestados, conforme al listado de acciones socialmente responsables citados en la gráfica anterior.

En relación al grado de importancia que se le asigna al cumplimiento de principios éticos los resultados fueron los siguientes: el 76% de los empresarios la consideraron de muy alta importancia, un 12% de alta relevancia, mientras que un 4% le asigna medio, bajo y nulo el nivel de importancia.

Con respecto al cuidado de la salud de los empleados el 76% de los empresarios la considera de muy alto grado de importancia, un 9% de alta y media valoración respectivamente, un 2% la manifiesta de baja relevancia y solo un 4% le asigna nulo interés.

En relación a las políticas de vida laboral y familiar el 60% de los encuestados la consideraron de muy alta importancia, el 27% alta, un 7% en un grado medio, el 2% en un nivel bajo de consideración y solo un 4% lo considero de nula relevancia.

Se observa que en base a los datos obtenidos sobre la importancia de generar rentabilidad para los accionistas de la empresa se tiene que un 64% lo considero de muy alta relevancia, mientras que un 18% de alta consideración, un 11% de media, el 2% baja y solo el 5% lo pondera de nula relevancia.

Los datos que presenta la grafica anterior muestran la apreciación del pago de impuestos de las empresas, el cual un 71% lo considera de muy alto grado de importancia, un 13% lo estima como de alta relevancia, un 9% de media estimación, un 5% de baja y solo 2% le asigna nula consideración.

En afinidad al cumplimiento de leyes y regulaciones sanitarias, laborales y ambientales se tiene que los niveles asignados por los empresarios a este ítem son vistos por un 78% como de muy alta importancia, un 11% solo alta, el 4% le asigna media consideración, un 2% lo pondera con bajo nivel y solo el 5% no le aporta algún grado de relevancia a este aspecto.

En otro punto, al cuestionar acerca del mantenimiento del empleo el 80% de los empresarios lo considero de muy alta prioridad, un 7% opinó ser de alta relevancia y otro 7% de mediana relevancia, un 2% lo ve con baja trascendencia y el 4% de nula valor.

Con respecto a brindar a sus clientes productos y servicios seguros y confiables el 84% de los empresarios contestaron que era de muy alta importancia, 5% lo considera de media importancia y nula consideración, mientras que el 4% le da un alto significado y solo el 2% dijo tener bajo interés en este concepto.

Conforme a contar con una sólida reputación de protección al medio ambiente, el 64% de los encuestados tienen muy alta consideración a este atributo, mientras que el 13% lo ponderan de alta y media significancia, por otra parte el 5% confirman que es de bajo y nulo interés.

En referencia a trabajar para mejorar la comunidad el 58% de los empresarios le tienen muy alta consideración a este apartado, el 24% le da alta significancia, 7% le tienen de medio y nulo interés, mientras que para el 4% es de baja trascendencia.

Con respecto al brindar información clara y precisa sobre el desempeño económico a los accionistas de la empresa, el 60% dice que es de muy alta importancia, un 22% de alta, el 9% lo toman como de media consideración, el 7% expresa que es de nula significancia y solo el 2% de bajo interés

En el aspecto de reportar información sobre su actuación ambiental, laboral, comunitaria y social a grupos de interesados en las empresas, el 46% lo consideró de muy alta importancia, el 22% de alto interés, un 18% de media envergadura y un 7% de baja y nula repercusión.

f) Conforme a la disponibilidad por parte de los empresarios en cuanto a participar en programas relacionados con la responsabilidad social, los resultados fueron los siguientes:

### Disponibilidad por parte de su empresa para participar en programas relacionados con la Responsabilidad Social

■ Si ■ No

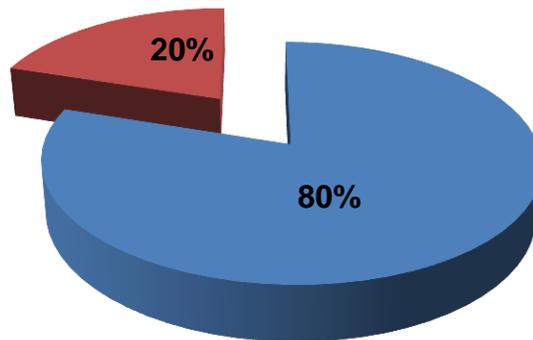


Gráfico 6

Con respecto al gráfico anterior sobre la disponibilidad a participar en programas de responsabilidad social el 80% lo considera afirmativa su disposición y el 20% respondieron no estar interesados en ser participes.

En relación a este tipo de temáticas sobre RSE, las cuales pueden ser abordadas a través de alianzas con diversas organizaciones, se cuestiono a los participantes con que tipo de empresas les gustaría inferir en estas actividades y los resultados se presentan en la siguiente gráfica 7.

De acuerdo con los datos plasmados los empresarios de la localidad tienen un mayor interés en participar y establecer alianzas en relación con este tipo de temáticas con el gobierno ya que el 30% de los encuestados así lo consideró, seguido el 28% con instituciones de educación superior, el 25% con organizaciones de sociedad civil y el 16% otros.



### **Discusiones.**

El entorno social en las comunidades modernas, entendido como lugar de asentamiento y de convivencia de los ciudadanos, sin duda interviene la decisiva influencia del sector empresarial como factor de transformación de dicha realidad de las sociedades.

Con este proyecto de investigación se puede dar una idea de manera general del grado de conocimiento, así como la aplicación en cuestiones de responsabilidad social en las empresas de la localidad. Conforme a las encuestas anteriormente aplicadas a las 45 empresas de los diferentes giros en el ámbito de las MIPYMES, los resultados muestran un grado de conocimiento, participación y desarrollo en un 50% aproximadamente en estas cuestiones por parte de las mismas, por otra parte se detectó un gran porcentaje en cuanto a disponibilidad o interés en ser participe en programas relacionados con este tipo de acciones lo cual es un aspecto positivo.

Conforme a lo anterior, se presenta una perspectiva de la falta de promoción y persuasión sobre los empresarios de la localidad conforme a la escasa aplicación y ejercicio de este tipo de actividades socialmente responsables. Por lo que se piensa en la ausencia de instituciones a favor del fomento de la RSE, así como la carencia de leyes y regulaciones que normalicen o impongan este tipo de acciones.

Los resultados obtenidos son una fuerte base para determinar las ventajas de la implementación de la responsabilidad social empresarial en las MIPYMES pertenecientes a la región de Ciudad Obregón, Sonora.

Los cuestionarios aplicados y resultados obtenidos mediante programas estadísticos, arrojan resultados muy interesantes y aplicables a todas las MIPYMES de la ciudad, manifiestan el gran interés de los empresarios por conocer más acerca de acciones de responsabilidad social empresarial esto para el beneficio de la sociedad y recurso humano de las diferentes empresas.

### **Conclusiones y recomendaciones**

Las empresas hoy en día juegan un rol cada vez más activo en las sociedades en las que operan; ya no sólo son generadoras de empleo y riqueza sino que aportan al desarrollo de las comunidades en las que están hacen uso de la RSE que es vista como algo más que un conjunto de prácticas puntuales, iniciativas ocasionales o motivadas por el marketing, las relaciones públicas u otros beneficios empresariales, es considerada como un amplio abanico de políticas, prácticas y programas que son integrados a través de la operación empresarial y que soporta el proceso de toma de decisiones y es premiado por la administración y la sociedad.

En la última década, un gran número de empresas ha reconocido los beneficios de incorporar prácticas y políticas socialmente responsables como lo ha hecho el grupo participante en este estudio. Sus experiencias han sido respaldadas por una serie de estudios empíricos que demuestran que la RSE tiene impactos positivos sobre los valores empresariales, medidos en varias formas. Las empresas además se han alentado a adoptar o expandir esfuerzos de RSE como resultado de la presión proveniente de los consumidores, los proveedores, la comunidad, los inversionistas, las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés.

Conscientes de los aspectos mencionados en los párrafos anteriores los empresarios de MIPYMES del sector de Ciudad Obregón, Sonora, manifiestan conocer las implicaciones de la responsabilidad social empresarial en mediano grado; sin embargo, el 69% de los empresarios

mencionó que no ha participado en algún seminario, curso o conferencia en el que aborden el tema de responsabilidad social empresarial.

En cuanto al desarrollo de la responsabilidad social empresarial en las empresas de Ciudad Obregón, Sonora desde el punto de vista de los empresarios manifiestan que se encuentran en grado medio en el desarrollo de estas acciones en empresas de la localidad.

Acorde a la información arrojada en las encuestas aplicadas a los empresarios de MIPYMES es conveniente fortalecer a estas con un estudio de necesidades de capacitación para el desarrollo y el conocimiento organizacional sobre la implementación de la RSE en PYMES, para obtener una ventaja competitiva en este sector empresarial. Para esto se ha diseñado una “Guía de Responsabilidad Social” que tiene como función instruir e informar a empresarios de la región respecto a implantación de medidas socialmente responsables, en las micro, pequeñas y medianas empresas de ciudad obregón.

Esta guía persigue ser una herramienta practica para la adopción de un nuevo modelo de gestión empresarial, que asume el impacto que la empresa ejerce a nivel social, en su personal y en el entorno local en donde está ubicada, principalmente el impacto ambiental así como la gestión de sus residuos o contaminantes que se genera de sus sistemas productivos y el impacto económico que ejerce con un aumento de la productividad, la creación de empleo en su entorno o la promoción de condiciones laborales de calidad.

La guía está dividida en apartados que le proporcionan al empresario desde información relacionadas con los fundamentos de la RSE, la plataforma filosófica de la empresa, valores y código de ética así como acciones que puede llevar a cabo en relación al aspecto interno de la empresa que son accionistas empleados como de la dimensión externa que son los clientes, proveedores, gobierno, comunidad y el medio ambiente. Así mismo la Guía tiene establecidos cinco objetivos que a continuación se mencionan.

- a) Destacar la importancia de que una empresa aplique medidas socialmente responsables.
- b) Conocer los rasgos que presentan las empresas socialmente responsables.

- c) Facilitar un instrumento práctico que indique las diferentes acciones de responsabilidad social que pueden implementar las empresas y ver las ventajas de implementar las misma, tanto nivel interno como externo.
- d) Ofrecer orientación sobre el camino seguir para la implementación de acciones socialmente responsables.
- e) Potenciar el medio ambiente, el desarrollo del entorno local en que opera la empresa y mejorar la calidad de vida del personal de la empresa.

Dentro de las recomendaciones que se hacen a los empresarios es documentare con información básica sobre la RSE, así como tener definida su plataforma filosófica que contiene visión, misión, objetivos y valores.

Otra de las recomendaciones para las empresas que no tienen un código de ética, reglamento y comité responsable de conflictos éticos conjuntamente con la alta dirección y los empleados, desarrollarlos para lograr compromisos por parte de ambas partes y de esta manera iniciar con acciones socialmente responsables, también se recomienda determinar los medios de comunicación efectivos para que la totalidad de los empleados de la empresa tengan conocimiento de la misma.

Seguir paso a paso la guía para la implantación de la responsabilidad social empresarial en la MIPYMES. Es importante implementar programas de apoyo a empresas sin fines de lucro entre empleados y compañía, con el objetivo de promover los valores de humanidad y al mismo tiempo el desarrollo de RSE de la propia empresa.

El conocimiento y divulgación de la misión, visión y valores así como los indicadores de gestión y objetivos estratégicos promover un clima de competencia y enlaza a los empleados con la empresa. Por lo que se recomienda darlos a conocer y llevar a cabo reuniones de seguimiento de los indicadores, cambio en los objetivos, metas y políticas de calidad.

Es importante implementar programas de apoyo a empresas sin fines de lucro entre empleados y compañía, con el objetivo de promover políticas que permitan armonizar la vida laboral y familiar.

Desarrollar múltiples iniciativas que logran reducir costos de producción a las empresas, principalmente del área ambiental, como los es el reciclaje, que genera ingresos extras.

A nivel externo se recomienda formar alianzas integrar un grupo de empresas visionarias, que han marcado un liderazgo en buenas prácticas en responsabilidad social. Para así tener la facilidad de comunicar y generar cultura en responsabilidad social en el entorno. Generar fortalecimiento de la imagen de la empresa o entidad, mediante iniciativas de atención personalizada y profesional y seguimiento de ventas o servicios para generar la valoración y diferenciación de la marca para lograr la atracción, fidelización y retención de clientes, proveedores e inversionistas

### **Bibliografía**

- Bull, Benedicto (2004). Responsabilidad social de las empresas: ¿Una solución para el desarrollo en América Latina? Revista Venezolana de Gerencia ISSN 1315-9984
- Caroll, y Buchholtz A. (2008). Business & Society, Ethics and Stakeholder Management. Usa 7<sup>th</sup> Edition. South-Western Cengage Learning.
- Fernández, R (2009). Responsabilidad Social corporativa, México, Editorial Club Universitario.
- Husted, B.W. y Allen D.B. (2000). Is it ethical to use ethics as strategy?.
- Journal of Business Ethics, Vol. 27, n°. 1. Pp: 21-31.
- Porter, M. (1995) Green and competitive. Ending the stalemate. Publicado en la Harvard Business Review. Set.- Oct. Boston
- Porter, M., & Kramer, M. (29 de 11 de 2006). *Estrategia y Sociedad*. Recuperado el 16 de 04 de 2012, de Estrategia y Sociedad: <http://proyectojoven.tierradelfuego.gov.ar/wp-content/uploads/2010/08/RSE-ESTRATEGIA-Y-SOCIEDAD-Porter-y-Kramer.pdf>
- Vives, Antonio (2004), The Role of Multilateral Development Institutions in Fostering Corporate Social Responsibility, Sustainable Development Department, Technical Papers Series, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

## **La importancia de la responsabilidad social universitaria dentro de un contexto globalizado.**

*Mtra. Celia Yaneth Quiroz Campas*

*Dr. Carlos Jesus Hinojosa Rodriguez*

*Mtro. Alberto Galván Corral*

*Mtro. Arturo de la Mora Yocupicio*

*Lic. Lidia Lizeth Almada Nieblas*

### **Resumen**

Con la finalidad de dar respuesta al Programa de Desarrollo Sustentable nace la Responsabilidad Social Empresarial (ESR) la cual es una cultura empresarial, basada en principios de honestidad, transparencia y servicio. Es el lado humano de la empresa y asegura la sustentabilidad y el éxito constante de la misma. Fundamenta su visión y compromiso en políticas, programas, toma de decisiones y acciones que benefician a su negocio y que inicien positivamente en la gente, el medio ambiente y las comunidades en que operan, más allá de sus obligaciones, atendiendo sus expectativas.

Por lo tanto el objetivo de la investigación es evaluar el impacto del programa de Responsabilidad Social Universitaria en la comunidad del Instituto Tecnológico de Sonora Unidad Navojoa para generar áreas de oportunidad que permita a la institución continuar como Empresa Socialmente Responsable, ya que actualmente se tiene cinco años de haber sido acreedor al distintivo ESR.

**Palabras clave:** Universidad, Responsabilidad social universitaria, ambiente, investigación.

### **Antecedentes**

La organización nació de la necesidad humana de cooperar. Los hombres se han visto obligados a cooperar para obtener sus fines personales, por razón de sus limitaciones físicas, biológicas, psicológicas y sociales. En la mayor parte de los casos, esta cooperación puede ser más productiva o menos costosa si se dispone de una estructura de organización.

Una organización puede definirse como un grupo grande de personas que se asocian para alcanzar objetivos específicos que actúan e interactúan entre sí bajo una estructura pensada y diseñada para que los recursos humanos, financieros, físicos, de información y otros, que de forma coordinada, ordenada y regulada por un conjunto de normas, logren determinados fines, los cuales pueden ser de lucro o no (Ferrel, 2004).

Entre los ejemplos de organizaciones pueden mencionarse las corporaciones empresariales, organismos gubernamentales, escuelas, universidades, hospitales, cárceles o bien cualquier otra organización. Las organizaciones desempeñan un papel clave en la vida.

### **Introducción**

La responsabilidad social no es algo novedoso en el mundo empresarial, aunque en estos últimos años está adquiriendo una nueva dimensión por el especial interés que conlleva, ya que ha superado lo anecdótico o lo filantrópico.

Desde finales del siglo XIX se vienen desarrollando actividades de responsabilidad social, en todos los países europeos, inclusive en Estados Unidos, no obstante, es en estos últimos años cuando aparecen significativas directrices y pautas de actuación en esta materia de manos de organismos internacionales tales como Naciones Unidas y en particular de la Organización Internacional del Trabajo, (OIT), que ha tenido un relevante papel en esta materia desde su fundación en 1914. Así su declaración de principios fundamentales y derechos humanos es un punto básico de referencia. La nueva concepción de la Responsabilidad Social en las empresas viene como consecuencia de la desigualdad entre países que se genera a través de la globalización, el deterioro del ambiente, la desigualdad social.

Una organización puede definirse como un grupo grande de personas que se asocian para alcanzar objetivos específicos que actúan e interactúan entre sí bajo una estructura pensada y diseñada para que los recursos humanos, financieros, físicos, de información y otros, que de forma coordinada, ordenada y regulada por un conjunto de normas, logren determinados fines, los cuales pueden ser de lucro o no. Entre los ejemplos de organizaciones pueden mencionarse las corporaciones empresariales, organismos gubernamentales, escuelas, universidades, hospitales,

cárceles o bien cualquier otra organización. Las organizaciones desempeñan un papel clave en la vida.

Hasta cierto punto, la mayoría de las organizaciones modernas tienen un carácter burocrático. La burocracia conlleva a la existencia de una clara jerarquía de autoridad, de unas reglas escritas que gobiernan la conducta de los funcionarios dentro de la organización y su vida exterior.

Los miembros de las organizaciones no poseen los recursos materiales con los que trabajan. Las grandes corporaciones empresariales han comenzado a remodelarse en los últimos años para ser más burocráticas y más flexibles. Muchas empresas occidentales han adoptado ciertos rasgos de los sistemas de gestión japoneses: el salario y la responsabilidad están ligados a la antigüedad y se evalúa el rendimiento de los grupos y no el de los individuos.

Recientemente la protección y conservación del medio ambiente se ha vuelto una prioridad en la agenda mundial, considerando que el entorno natural es el capital más grande y valioso con que cuenta la humanidad y, conociendo que conforme mejor se preserve y regenere, la condición y calidad de vida de las personas estará mejor garantizada. Al respecto, en el mundo se están dejando escuchar dos opiniones divergentes en torno al origen y alcances del deterioro ambiental.

Un bloque grande de países en desarrollo que se organizan bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) asumen que son los altos índices de contaminación industrial los causantes del fenómeno del cambio climático que actualmente tanto daño provoca en la naturaleza; por otro, un bloque de países menor (encabezados por EU), que a la vez son los más desarrollados y contaminantes del orbe, califican esa hipótesis de “catastrófica” y sostienen que los fenómenos naturales obedecen a cambios cíclicos que desde siempre y de manera natural se producen cada determinado tiempo.

Sin embargo, las calamidades naturales que se presentan cada vez con más frecuencia e intensidad, han obligado a que gobiernos de países miembros de la ONU, preocupados por los desastres naturales que provoca el deterioro ecológico, se han organizado para desarrollar alternativas de producción que tiendan a reducir la emisión de contaminantes industriales

mediante el Programa de Desarrollo Sustentable.

Con la finalidad de dar respuesta al Programa de Desarrollo Sustentable nace la Responsabilidad Social Empresarial (ESR) la cual es una cultura empresarial, basada en principios de honestidad, transparencia y servicio. Es el lado humano de la empresa y asegura la sustentabilidad y el éxito constante de la misma. Fundamenta su visión y compromiso en políticas, programas, toma de decisiones y acciones que benefician a su negocio y que inicien positivamente en la gente, el medio ambiente y las comunidades en que operan, más allá de sus obligaciones, atendiendo sus expectativas.

Cabe destacar, que en México opera desde el año 2000 un organismo denominado Alianza para la Responsabilidad Social Empresarial (ALIARSE) que aglutina y representa los esfuerzos de diversos organismos cúpula empresariales, entre ellos la Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM), la Confederación Patronal de la Republica Mexicana (COPARMEX), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) mismo que a iniciativa de este último, se formó ALIARSE.

Al igual que la empresa que ha debido superar el enfoque filantrópico de la inversión social (como gasto extra) para entenderse a sí misma bajo el nuevo paradigma de la Responsabilidad Social, la universidad debe tratar de superar el enfoque de la “proyección social y extensión universitaria” como “apéndices” bien intencionados a su función central de la formación estudiantil y producción de conocimientos, para poder asumir la verdadera exigencia de la Responsabilidad Social Universitaria.

Todo parte, de una reflexión de la institución académica sobre sí misma en su entorno social, un análisis de su responsabilidad ante el mundo y sobre todo de su parte de culpabilidad y de qué hacer en los problemas crónicos de la sociedad, los cuales con la debida atención no solo en las universidades, sino de la sociedad en general, se podría hacer mucho para prevenir tantas calamidades que actualmente afectan el mundo.

La responsabilidad social universitaria (RSU) es un enfoque de gerencia ética e inteligente de la

universidad que contempla tanto los impactos que genera está en su entorno humano, social y natural, como su papel activo en la promoción del desarrollo humano sostenible del país. La gerencia ética, indica que todos los potenciales afectados por la actividad de la universidad deben de retirar los mayores beneficios y menores años de ella y la gerencia inteligente se refiere a que la gestión responsable de los impactos de la universidad deben de retornar en beneficios para la organización, cuyo propósito esencial es la generación transmisión de los conocimientos, así como la formación humanística y profesional integral.

Buscando que el futuro egresado universitario alcance un perfil profesional con responsabilidad social, la universidad implementa procesos de: a) organización interna, b) formación académica, c) investigación aplicada y, d) participación que promueven dinámicas de aprendizaje e integración de los valores de solidaridad, ética, responsabilidad, democracia, justicia social y desarrollo sostenible para toda la comunidad universitaria (alumnos de licenciatura, maestría, maestros y personal administrativo).

En este sentido y con la finalidad de desarrollar este enfoque de responsabilidad social ante la comunidad universitaria, el Instituto Tecnológico de Sonora (ITSON) se une a este programa, siendo la primera universidad pública de México en obtener el distintivo de Empresa Socialmente Responsable en el 2008 al haber alcanzado los estándares establecidos en ámbitos de responsabilidad social empresarial.

### **Planteamiento del problema.**

Según la CEMEFI (Centro Mexicano para la Filantropía) el programa de responsabilidad social universitaria (RSU) es un compromiso con la sociedad y tiene como finalidad: a) promover y establecer como prioridad la calidad de vida en la empresa; b) vivir los valores y desempeñarse éticamente de acuerdo a principios que guían la toma de decisiones, la formación de recursos humanos, la evaluación del personal y la forma en que se debe de conducir el negocio; c) cuidar y preservar su entorno, los recursos y el medio ambiente, promover esquemas de autorregulación e iniciativas voluntarias que mejore tanto su desempeño ambiental como el de la cadena de valor en la que participan y d) involucrarse con las comunidades en las que opera impulsando la sinergia entre sectores para multiplicar resultados y así lograr un desarrollo sustentable.

El ITSON Unidad Navojoa, a cinco años de haber obtenido el certificado de Empresa Socialmente Responsable, cumple con todos los requerimientos legales aplicables. Sin embargo, se perciben situaciones por parte de la comunidad universitaria en la falta de cultura de honestidad, servicio y transparencia que lo haga acreedor para seguir conservando este distintivo. Por lo anteriormente descrito, es pertinente realizar un estudio que permita conocer el impacto que tiene este programa de Responsabilidad Social en la Universidad, así como evaluar los elementos de calidad de vida en la empresa: ética empresarial, comunicación, publicidad y promoción del consumo responsable, vinculación con la comunidad y el uso sustentable de los recursos y del medio ambiente e implementar las estrategias de investigación que coadyuven a mejorar los indicadores que estén más bajos.

### **Justificación.**

La educación en materia de la RSU es un medio imprescindible para alcanzar el “Desarrollo Sostenible” de la sociedad, no solo universitaria sino de la comunidad en general; tratando de conjugar el desarrollo económico del planeta con la conservación del medio natural, lo cual hace necesario fomentar la realización de actividades en pro del cuidado y conservación del ambiente y los recursos naturales que en él se encuentran, la calidad de vida de su personal ética empresarial, comunicación, publicidad y promoción del consumo responsable, vinculación con la comunidad, así como el uso sustentable de los recursos y del medio ambiente; hace referencia a la importancia de cada uno de los elementos, los cuales se consideran sumamente importantes y necesarios para contar con indicadores y medir el compromiso de todos los involucrados en una universidad.

Las instituciones educativas juegan un rol decisivo en la RSE y constituye un elemento fundamental en el desarrollo de actividades enfocadas a la formación y toma de conciencia en materia ambiental, social, económica y de responsabilidad social, enfocando sus capacidades de enseñanza en proporcionar conocimientos, habilidades y actitudes a la comunidad en general, de manera que pueden participar activamente en la protección de nuestro entorno y el consumo responsable de los recursos; así mismo contribuyen también en difundir y sensibilizar sobre la Responsabilidad Social.

Atendiendo a lo anterior el Instituto Tecnológico de Sonora, Unidad Navojoa, como parte de su quehacer como Empresa Socialmente Responsable y bajo la directriz de la misión y visión de la Institución, propone desarrollar un diagnóstico de RSU, a nivel de alumnos de licenciatura, maestría, maestros y personal administrativo el cual pretende que toda la comunidad educativa lleve a sus hogares y al medio que desarrolla, la parte de la universidad el compromiso que se tiene de la Responsabilidad Social Universitaria.

Los resultados obtenidos de la presente investigación, permitirá conocer las áreas de oportunidad en las que se tendrá que trabajar dentro de la Universidad, para lograr que se mantenga el distintivo de Empresa Socialmente Responsable.

Una de las desventajas de este estudio es que se corre el riesgo de que la información recopilada no sea cien por ciento confiable por que se observa que las personas no conocen que la institución cuenta con este distintivo y por lo tanto no se detecte a tiempo las irregularidades que se estén presentando poniendo en peligro el beneficio de este valioso programa.

### **Objetivo General.**

Evaluar el impacto del programa de Responsabilidad Social Universitaria en la comunidad del Instituto Tecnológico de Sonora Unidad Navojoa para generar áreas de oportunidad que permita a la institución continuar como Empresa Socialmente Responsable.

### **Marco teórico**

Jiménez (2002), menciona que existen numerosos acercamientos teóricos a la responsabilidad social y a los métodos para enseñarla. El educador norteamericano Sheldon Berman la define como "la inversión personal en el bienestar de otros y del planeta". Más adelante agrega: "La responsabilidad social ayuda a los jóvenes a comprender que sus vidas están íntimamente conectadas con el bienestar de otros, con el mundo social y político que está alrededor de ellos. Hacen una diferencia en su vida diaria apoyados por sus opciones y valores, enriqueciendo nuestras vidas en las diversas culturas y razas. Así ellos pueden participar creando un sentido del mundo, más justo, pacífico y ecológico".

Otro autor liga incluso la responsabilidad social con el desarrollo de la identidad. James Youniss plantea que: "la participación de los jóvenes en la solución de problemas sociales tiene el potencial de promover el desarrollo de la identidad personal y colectiva. Desde este punto de vista, el desarrollo de la identidad requiere entrar en la historia, adoptando una ideología que conecte a la juventud con otras generaciones, le otorgue sentido a la experiencia presente y provea esperanza hacia el futuro. Esta definición implica eficacia -la percepción de que uno puede hacer un cambio en la sociedad- y responsabilidad social, o la preocupación por el bienestar de la sociedad."

### **¿Qué es la Responsabilidad Social?**

Es una pregunta difícil de contestar: En el ámbito empresarial, ya existen millones de páginas que abordan el tema, cientos de definiciones, decenas de instrumentos gerenciales, normas estándares, certificaciones, miles de prácticas diferentes que se reivindican como "Responsabilidad Social", unas muy buenas otras muy malas.

El movimiento de la Responsabilidad Social está en plena efervescencia, dentro del más amplio movimiento de la promoción del "desarrollo sostenible (o sustentable)", y evoluciona sobre el trasfondo de la toma de conciencia mundial de que el modelo actual de desarrollo es insostenible para el planeta, tanto a nivel ambiental como social.

### **Responsabilidad Social de los Universitarios.**

En la atribución de responsabilidad o responsabilidades por las dificultades o conflictos de la universidad hay varios puntos de referencia, los profesores, la institución misma, las autoridades políticas y universitarias, la sociedad en general. Los estudiantes no suelen aparecer como responsables, si no como "víctimas" de quienes no han cumplido con su responsabilidad respecto de la institución universitaria, y sin embargo, el proceso educativo es un camino en el que cada paso representa un avance en la capacidad de obrar con conciencia de la propia libertad para realizar o no realizar un acto y aceptar la responsabilidad de sus consecuencias (García, 1996).

Una de las facetas del fin de la educación es el desarrollo del "sentido de la responsabilidad" y en lo que tiene de aprendizaje, el sentido de la responsabilidad no se desarrolla si no en la progresiva

aceptación y respuesta de la responsabilidad de cada acción.

Verdad es que en el ambiente social se haya extendida la idea de que la universidad es “lo que son sus profesores”. Si bien es verdad que la categoría científica de los profesores “eleva” la imagen de una universidad, la auténtica excelencia universitaria deberá hacerse realidad en la formación de hombres que en su profesión y en su vida pongan de relieve la calidad intelectual de su formación.

Son los universitarios que salen de la universidad quienes en definitiva justifican el prestigio de la institución universitaria. En última instancia, profesores y estudiantes tienen su actividad propia que hacen realidad vinculándolas entre sí.

### **Responsabilidad social de las empresas.**

El objetivo de la empresa, a partir del cual vamos a exigirle que sea responsable, evoluciona y varía en función de valores sociales imperantes. Por eso, lo voluntario y lo obligatorio evolucionan con el tiempo, al igual que los valores sociales (Perdiguero, 2005).

Actualmente, hay valores sociales ante los que la empresa tiene obligaciones que cumplir y recomendaciones que realizar voluntariamente, como el respeto al medio ambiente, la no discriminación en el trabajo por razón de sexo o la seguridad laboral.

Dada la magnitud de las empresas y la despersonalización de su responsabilidad, deben dictarse normas que supongan una obligación sometida a sanción ante un eventual incumplimiento o, simplemente, una conducta voluntaria y, por lo tanto, objeto de incentivación.

La primera pregunta a la que se debe dar una respuesta satisfactoria es el problema de la responsabilidad como una acción obligatoria o voluntaria. Es evidente que el concepto de responsabilidad depende de los objetivos de la acción, o lo que es lo mismo, la responsabilidad será voluntaria u obligatoria en función de las repercusiones que tengan los actos de irresponsabilidad y dependerá de las consecuencias de no ser responsable.

Se trata, en definitiva, de responsabilidad en relación con los objetivos que persiguen, y el que sean voluntarios o no depende de los costos, para uno mismo o para la colectividad, del cumplimiento de las normas que en cada momento nos hacen responsables.

Responsabilidad Social Empresarial a la Responsabilidad Social Universitaria: gestión socialmente responsable de impactos.

Era obvio que las universidades no podían quedarse alejadas de la reflexión sobre Responsabilidad Social, que ya muchas empresas han desarrollado durante los últimos años, no solo porque ellas también son organizaciones, sino porque además les toca formar a los futuros profesionales que laboraran en las empresas, a los futuros ciudadanos que tendrán que promover democráticamente los derechos humanos, y a los futuros funcionarios que tendrán a su cargo el bien común en nuestro mundo globalizado. Es por eso que hoy en día cada vez más universidades quieren promover y practicar la Responsabilidad Social Universitaria (RSU) y se puede decir sin temor que está en pos de volverse uno de los temas prioritarios en la agenda universitaria latinoamericana y posteriormente en el mundo entero (Universidad de la Américas, 2009).

Pero se debe reflexionar cuidadosamente que significa la Responsabilidad Social Universitaria y sobre todo que cambios implica en el modo habitual de considerar a la “participación y proyección social” desde la Universidad. Y aquí la comparación con la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) puede ser muy útil: las estrategias de RSE, en las décadas anteriores, han logrado superar poco a poco el enfoque filantrópico que limitaba la participación social de la empresa a un conjunto de obras de caridad para poblaciones necesitadas, promovidas gracias al uso de recursos residuales, pero sin relación intrínseca con la actividad productiva cotidiana de la organización. En realidad la responsabilidad social es un modo de gestión integral de la empresa, que se caracteriza como Gestión de Impactos (humanos, sociales y ambientales), que la actividad de la organización genera, para satisfacer los intereses de todos los afectados potenciales.

### **La empresa responsable y sostenible.**

La situación descrita en este apartado implica la necesidad de un cambio de paradigma en la concepción de la empresa. El motivo es doble. Por un lado, se ha sugerido anteriormente, por

motivos éticos: la empresa es la institución social que tiene una mayor capacidad de innovación y, por lo tanto, de contribuir a un cambio positivo en la actual situación económica, social medio ambiental de nuestro planeta; y, como se ha indicado, a mayor poder, mayor responsabilidad (Olcese, 2008).

Así mismo, en términos generales puede afirmarse que una empresa es una institución creada para permanecer en el tiempo de forma ilimitada; y la contribución de la empresa a la sostenibilidad del entorno en que compite no solo no menoscaba sino que, aunque no garantiza, sí que contribuye a la propia sostenibilidad de la empresa.

Cabe afirmar que esta nueva concepción de la empresa es la condición si no que para su legitimidad en nuestros días y, por ende, para la legitimidad del sistema de libre mercado del cual la empresa es la piedra angular.

Sobre el concepto de responsabilidad corporativa, que es el que se usa en este libro, existe una cierta confusión terminológica. Queriendo significar más o menos lo mismo, se habla de “Responsabilidad Social Empresarial”, “Responsabilidad Social Corporativa” o “Responsabilidad Empresarial”. Incluso en ocasiones se confunde con otros como “desarrollo sostenible”, “sostenibilidad” y similares. La Unión Europea y la administración española parecen destacarse por la fórmula “responsabilidad social empresarial”. El motivo por el que este libro prefiere “responsabilidad corporativa” es para evitar que el adjetivo “social” limite sus implicaciones (Navarro, 2008).

Por otra parte el desarrollo sustentable es un proceso integral que exige a los distintos actores de la sociedad, compromisos y responsabilidades en la aplicación del modelo económico, político, ambiental y social, así como en los patrones de consumo que determinan la calidad de vida.

La Comisión Mundial del medio ambiente de la Organización (ONU), creada en 1983 lo define como un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades, esta definición fue empleada por primera vez en 1987 (Labandeira et al., 2007). Las acciones que se lleven a cabo en este

momento a favor de nuestro contexto, impacta en gran manera a nuestra calidad de vida. Como responsables del uso de nuestros recursos, se puede incidir en fenómenos que comienzan a afectar nuestro sistema ecológico. Como ejemplo, el agotamiento de la capa de ozono ha sido objeto de una de las reacciones mundiales más satisfactorias que trajeron como resultado la salida del mercado de casi todos los productos que contienen refrigerantes fluoruros carbonados y que son la principal causa del agotamiento (Laciar, 2003).

### **Metodología**

El presente estudio está enfocado a evaluar la Responsabilidad Social Universitaria en el Instituto Tecnológico de Sonora. El cual ya se había realizado en el año 2009, por lo tanto se le está dando un seguimiento a dicho proyecto actualizándolo al presente año (2010). Primeramente se describen las características principales de los participantes sobre los cuales se realizó el estudio, se mencionan los instrumentos que se realizaron en cada una de las actividades que se efectuaron, así como la muestra seleccionada; además se detalla el procedimiento a seguir para llevar a cabo las acciones más convenientes hasta culminar con dicho proyecto.

La investigación de acuerdo a su fin es aplicada, según su alcance temporal es longitudinal; por su profundidad es descriptiva y según su enfoque es mixta y su diseño de investigación no-experimental (Sierra, 2003).

### **Participantes.**

La investigación fue enfocada a alumnos, maestros y personal administrativo del Instituto Tecnológico de Sonora Unidad Navojoa.

A los participantes se les aplicó los siguientes criterios de inclusión: ser alumno inscrito del Instituto Tecnológico de Sonora Unidad Navojoa en el periodo Agosto-Diciembre del 2010 a los maestros y personal administrativo, se les requirió estar laborando en la institución educativa durante el periodo antes mencionado.

La población considerada en la universidad durante el periodo agosto-diciembre de 2010 se desglosa como sigue: 2,165 alumnos de nivel licenciatura, 137 maestros y 55 personas del área

administrativa, siendo la población total de 2,357 Las edades fluctúan entre los 18 y 60 años.

### **Instrumento.**

Para la ejecución de este proyecto se diseñaron y aplicaron tres instrumentos de evaluación tipo cuestionario, con preguntas escalas tipo Likert. Se determinó el tamaño de la muestra según Hernández, et al. (2002).

Los instrumentos diseñados fueron validados en relación a sus contenidos a través del método de validez por experto y la confiabilidad interna mediante el coeficiente del Alpha de Cronbach sobre la variancia de cada una de las preguntas de cada instrumento. Los cuestionamientos realizados estaban en función del conocimiento del entrevistado en relación al programa, las actividades que se realizan en la institución, la frecuencia de participación y el impacto que este tiene en la institución (promoción adecuada de la responsabilidad social [RS], importancia de que se realicen acciones de RS, forma apropiada de promover los eventos y pertinencia en la comunicación). Un instrumento estaba dirigido a los alumnos, otros a los académicos y uno más al personal administrativo.

Las puntuaciones de los reactivos de la escala Likert se les asignó un valor de cero al tres siendo la sumatoria el resultado según el nivel que corresponda. Estas respuestas califican al objeto de actitud que se están midiendo.

### **Procedimiento.**

Para iniciar con esta investigación primeramente se diseñó un instrumento donde se incluyó cada uno de los elementos que intervenían en la evaluación del impacto de la RSU en la Institución, siendo un total de 9 reactivos, así mismo se realizó su interna mediante el coeficiente de Alpha de Cronbach y poder empezar con aplicación del mismo.

Como paso siguiente, se procedió a conocer el número de población existente en el semestre agosto-diciembre 2010; cuando se tuvo acceso a la información solicitada a la institución educativa, la cual implicó una población de 2,165 de alumnos de nivel de licenciatura, 137 maestros, y 55 personas del área administrativa; se procedió a seleccionar la muestra requerida.

Para conocer la de los alumnos se determinó según la fórmula de Hernández, et al. (2002), dando como resultado 343 alumnos, para el caso de la demás población se entrevistó al total, es decir a 137 maestros y 55 administrativos.

Una vez validado el instrumento y determinada la muestra, el siguiente paso fue realizar un diagnóstico, para determinar la situación actual sobre el conocimiento de la comunidad universitaria en relación al distintivo de ESR que posee la institución, aplicándose al instrumento de evaluación sólo un veinte por ciento de la muestra, dando como resultado a 343 estudiantes, 137 maestros y 55 entre administrativos.

En base a los resultados obtenidos se procedió a realizar una sensibilización invitando a toda la comunidad universitaria, lo que implicó dar a conocer los beneficios que la RSU puede aportar, para que los alumnos, maestros y personal administrativos comprenda los que se espera de ellos, se comprometan con el programa, al mismo tiempo que se cree una cultura propiamente de este distintivo.

Además busca facilitar la adquisición del conocimiento necesario para identificar las áreas de intervención, las oportunidades de mejora que se puedan encontrar en el proceso de investigación, para elaborar un plan de acción, presentación e inducción.

Posteriormente se aplicó de nuevo el instrumento a la muestra seleccionada anteriormente, donde se evaluó el impacto de la sensibilización; la cual se llevó a cabo solicitando permiso a los maestros encargados de los grupos de alumnos a evaluar, una vez que permitieron el acceso se les hizo la invitación a participar en este proyecto de investigación y se les dieron las instrucciones necesarias, también, para que nos les quedara ninguna duda sobre lo que el instrumento les preguntaba. De igual forma se les informó a maestros, y personal administrativo al momento de solicitar el llenado de la encuesta.

Una vez, dadas las instrucciones previas a los alumnos, se procedió a empezar la evaluación, primeramente se repartieron las encuestas y por último se obtuvieron los datos.

Una vez obtenidos los datos, se midió la frecuencia de los resultados. A partir de los resultados se hizo una evaluación de los indicadores más bajos, los cuales servirán de base para el diseño de estrategia de mejora.

El procedimiento que se utilizó fue retomado de Kinnear y Taylor (1998) que dice:

1. Determinación de las necesidades de información: en esta fase se expuso la importancia de conocer las necesidades de información de los alumnos, maestros, personal administrativo del Instituto Tecnológico de Sonora unidad Navojoa.
2. Determinación de los objetivos de la Investigación: los objetivos de la investigación sirven para determinar la razón por la cual se lleva a cabo el proyecto y se inspeccionó que la información específica fuera la necesaria para desarrollarlo.
3. Diseño de la investigación y fuente de datos: Se elaboró un plan básico que guió la recolección de datos y se analizó la información que sirvió de insumo para las etapas del proyecto de investigación.
4. Procedimiento de recolección de datos: Se utilizó un método básico para la recolección de datos, a través de la comunicación establecida por medio de preguntas a los estudiantes, maestros y personal administrativo encuestados en un instrumento de escalamiento tipo Likert.
5. Diseño de la muestra: Se efectúa a través de la fórmula que establecen Fernández, et al. (2000) en su libro “Metodología de la Investigación”.
6. Recopilación de datos: En esta fase se efectuó la obtención de datos que constituye un factor elemental que incluyó la capacitación y control de los encuestadores.
7. Procesamiento de datos: Al contar con todos los datos registrados en el muestreo, se procedió a registrarlos en un sistema informático el cual arrojó la frecuencia de cada uno de los reactivos.
8. Análisis de datos: Se realizó un análisis detallado que permitió aclarar los objetivos de la investigación y se hicieron conclusiones que reflejan los resultados de la satisfacción de los encuestados.
9. Presentación de resultados: Se cita la correspondencia entre los instrumentos generados y los contestados donde se agregan las posibles desviaciones presentadas en la investigación y las oportunidades de mejora.

## **Resultados y discusión**

La presente investigación tiene como objetivo continuar evaluando el impacto de programa de Responsabilidad Social Universitaria en la comunidad del Instituto Tecnológico de Sonora Unidad Navojoa para generar áreas de oportunidad que permita a la institución continuar como Empresa Socialmente Responsable. En este capítulo se presentan los resultados del mismo en base a la muestra seleccionada de 535 integrantes, formada por alumnos, maestros, personal administrativo, lo que representó una muestra con alto grado de representatividad para los resultados obtenidos de una población de 2,357 participantes.

Se trabajó con dicha muestra de educandos que cursan sus estudios superiores en el Instituto Tecnológico de Sonora Unidad Navojoa durante el semestre Agosto-Diciembre de 2010, así como maestros, personal administrativos que presentan sus servicios en dicha institución y la finalidad fue evaluar el impacto del programa de Responsabilidad Social, agrupando en cinco aspectos principales: Conocimiento del entrevistado en relación al programa, las actividades que se realizan en la institución así como su participación y el impacto que este tiene en la institución (promoción adecuada de la responsabilidad social [RS], importancia de que se realicen acciones de RS y pertinencia en la comunicación).

Los datos recabados al aplicar la encuesta a los participantes antes mencionados, fueron procesados por computadora en el paquete estadístico aplicado a las ciencias sociales (Windows-Excel).

Los resultados obtenidos en la presente investigación son presentados a continuación:

### **Personal administrativo**

En relación a los ítems que mide el conocimiento que mide el personal administrativo de que institución cuenta con el distintivo de Responsabilidad social, fue que 55 personas del área entrevistadas 47 tienen conocimiento mientras que el resto no lo conoce. Argumentando esta medición afirmativa de que se las ha comunicado en varias ocasiones por medio de reuniones de trabajo y vía correo electrónico. Las personas que respondieron de forma negativa justificaron su respuesta en que son de nuevo ingreso en la institución.

Por otro lado 51 personas manifestaron haber participado en los diferentes eventos que organiza la institución y el resto no han participado en ningún evento institucional.

Paralelamente se cuestionó sobre los tipos de eventos en los que el personal ha participado, dando como resultado de que el total de personas entrevistadas, dado los siguiente resultados.

Tipos de evento que ha participado

Académico	Culturales	Sociales	Ecológico	Deportivos	Donativos	Desastres naturales
18	20	20	17	19	41	17

Figura 1. Tipos de eventos

Es importante destacar que la Figura 2 muestra que la mayor parte del personal administrativo participa en los eventos, 10 dos veces al año, 16 una vez al año, 4 cada dos meses, 7 cada tres meses y 14 cada 6 meses.

Frecuencia que participa en eventos

2 veces al año	1 vez al año	Cada dos meses	Cada tres meses	Cada 6 meses
10	23	4	7	14

Figura 2. Frecuencia de eventos

Considera que la institución promueve la responsabilidad social  
a través de sus programas educativos

Totalmente satisfecho	Satisfecho	Poco Satisfecho	Nada satisfecho
37	17	2	0

Figura 3. Satisfacción de la promoción de RS

En la Figura 3, se señala que 37 personas entrevistadas están totalmente satisfechas de que la institución promueva la Responsabilidad Social a través de sus programas educativos, 17 están satisfechas, mientras que el resto está poco satisfecho.

Se cuestionó también la importancia de que se encaminen acciones de Responsabilidad Social Universitaria, resultando que 45 personas están totalmente satisfechas, 11 están satisfechas, 2 nada satisfecho y el resto no contestó la pregunta, así como se muestra en la Figura 4.

Considera que es importante que se encaminen acciones de  
responsabilidad social universitaria en toda la institución

Totalmente satisfecho	Satisfecho	Poco Satisfecho	Nada satisfecho
45	11	0	0

Figura 4. Importancia de la responsabilidad social universitaria

De la misma manera, se preguntó el grado de satisfacción en el que se encuentra el personal en cuanto a ver si consideran apropiada la forma en que se promueven los eventos en la institución para el entorno de la comunidad universitaria (Figura 7), de lo cual 26 personas están totalmente satisfechas, 29 satisfechas y 1 poco satisfecho.

La forma que se promueven los eventos de la institución son apropiados para el entorno de la comunidad universitaria

Totalmente satisfecho	Satisfecho	Poco Satisfecho	Nada satisfecho
26	29	1	0

Figura 5. Satisfacción de la forma en que se promueven los eventos en la institución

Y finalmente, se puede observar en la Figura 8 en cuanto a que la comunicación de las acciones de responsabilidad social universitaria son pertinentes, 29 respondieron estar totalmente satisfechos, 25 satisfechos, 2 poco satisfechos y 3 persona nada satisfecho.

La comunicación de las acciones de responsabilidad social universitaria son pertinentes

Totalmente satisfecho	Satisfecho	Poco Satisfecho	Nada satisfecho
29	25	2	3

Figura 6. Comunicación de las acciones

### Personal Académico

En relación a los ítems que miden el conocimiento que tiene el personal Académico de que la Institución cuenta con el distintivo de Responsabilidad Social, fue que de 137 personas encuestadas del área, 117 tienen conocimiento, mientras que el resto no lo conoce. Argumentando esta medición afirmativa de que se les ha comunicada vía correo electrónico y en reuniones, además de que se encuentra publicado en la página web de ITSON Navojoa. Algunas personas que respondieron de forma negativa son la mayoría maestros.

Por otro lado 116 manifestaron haber participado en los diferentes eventos que organiza la institución y el resto no han participado en ningún evento institucional.

Paralelamente se cuestionó en la Figura 7 sobre los tipos de eventos en los que el personal ha participado, dando como resultado que del total de personas encuestadas, 108 han participado en eventos académicos, 54 en eventos culturales, 47 en eventos sociales, 28 en eventos ecológicos, 25 en eventos deportivos, 80 en eventos donativos, 28 en desastres naturales y el resto no especificaron.

Tipos de evento que ha participado el personal académico

Académico	Culturales	Sociales	Ecológico	Deportivos	Donativos	Desastres naturales
108	54	47	28	25	80	28

Figura 7. Tipos de eventos

Es importante destacar que la Figura 8, muestra que la mayor parte del personal académico participa en los eventos 6 dos veces al mes, 11 una vez al mes, 14 cada dos meses, 27 cada tres meses, 51 cada 6 meses y el resto no respondió.

Frecuencia que participa en eventos

2 veces al año	1 vez al año	Cada dos meses	Cada tres meses	Cada 6 meses
6	11	14	27	51

Figura 8. Frecuencia en que el personal participa en los eventos que realiza la institución.

Se señala que 97 personas están totalmente satisfechas que de la institución promueve la responsabilidad social a través de sus programas educativos, mientras que 27 están satisfechas, 9 poco satisfechas, y 2 nada satisfecho, como se muestra en la Figura 9.

Considera que la institución promueve la responsabilidad social  
a través de sus programas educativos

Totalmente satisfecho	Satisfecho	Poco Satisfecho	Nada satisfecho
97	27	9	2

Figura 9. ¿La institución promueve la responsabilidad social a través de sus programas educativos?

Se cuestionó también la importancia de que se encaminen acciones de responsabilidad social universitaria, resultando que 113 personas están totalmente satisfechas, 21 respondieron que están satisfechas, 1 persona poco satisfecha y 1 nada satisfecha.

Considera que es importante que se encaminen acciones de  
responsabilidad social universitaria en toda la institución

Totalmente satisfecho	Satisfecho	Poco Satisfecho	Nada satisfecho
113	21	1	1

Figura 10. Importancia que se encaminen acciones de responsabilidad social universitaria en toda la institución

De igual manera, se preguntó el grado de satisfacción en el que se encuentra el personal en cuanto así es apropiada la forma en que se promueven los eventos en la institución para el

entorno de la comunidad universitaria (Figura 7), de lo cual 79 personas respondieron estar totalmente satisfechas, 41 satisfechos, quince poco satisfechos y el resto no respondieron.

La forma que se promueven los eventos de la institución son apropiados para el entorno de la comunidad universitaria

Totalmente satisfecho	Satisfecho	Poco Satisfecho	Nada satisfecho
79	41	15	0

Figura 11. Forma en que se promueven los eventos en la institución

Y finalmente, se puede observar en la Figura 8 en cuanto a que la comunicación de las acciones de responsabilidad social universitaria son pertinentes, 84 personas encuestadas respondieron totalmente satisfecho, 37 satisfechos, 11 poco satisfechos, y 3 nada satisfechos.

La comunicación de las acciones de responsabilidad social universitaria son pertinentes

Totalmente satisfecho	Satisfecho	Poco Satisfecho	Nada satisfecho
84	37	11	3

Figura 12. ¿La comunicación de las acciones de responsabilidad social universitaria es pertinente?

### Resultado de los alumnos:

En relación a los ítems que miden el conocimiento que tienen los alumnos inscritos en ITSON Unidad Navojoa de que la institución cuenta con el distintivo de Responsabilidad Social, fue de

que 343 alumnos entrevistados, 173 tienen conocimiento, mientras que el resto no lo conoce. Argumentando esta medición afirmativa de que algunos se les han comunicado en las aulas por los mismos maestros, los alumnos que expresaron de forma negativa comentaron que eran de nuevo ingreso y no lo conocían.

Por otro lado 231 alumnos manifestaron haber participado en los diferentes eventos que organiza la Institución y el resto no han participado en ningún evento institucional.

Paralelamente se cuestionó en la Figura 13 sobre los tipos de eventos en los que los alumnos han participado, dando como resultado que del total de entrevistados, 111 han participado en eventos académicos, 76 en eventos culturales, 46 en eventos sociales, 69 en eventos ecológicos, 65 en deportivos, 140 en eventos donativos, 36 en desastres naturales y 2 en otros eventos, pero no especificaron el nombre.

Tipos de evento en que ha participado

Académico	Culturales	Sociales	Ecológico	Deportivos	Donativos	Desastres naturales	Otros
111	76	46	69	65	140	36	2

Figura 13. Tipos de eventos en los que ha participado el alumnado.

Es importante destacar que la Figura 14, muestra que la mayor parte de los alumnos participa en los eventos cada 6 meses, mientras que 16 alumnos manifestaron participar 2 veces al año, 71 una vez al año, 12 cada dos meses, 10 cada tres meses.

Frecuencia con que participa en eventos

2 veces al	1 vez al año	Cada dos meses	Cada tres	Cada 6 meses
------------	--------------	----------------	-----------	--------------

año		meses		
16	71	12	10	122

Figura 14. Frecuencia en la el personal participa en los eventos que realiza la institución.

Se señala que 179 alumnos están totalmente satisfechos de que la institución promueve la responsabilidad social a través de sus programas educativos, mientras que 134 alumnos están satisfechos, 28 alumnos están poco satisfechos y 3 nada satisfechos como los muestra la Figura 15.

Considera que la institución promueve la responsabilidad social a través de sus programas educativos

Totalmente satisfecho	Satisfecho	Poco Satisfecho	Nada satisfecho
179	134	28	3

Figura 15. ¿La institución promueve la responsabilidad social a través de sus programas educativos?

Se cuestionó también la importancia de que se encaminen acciones de responsabilidad social universitaria, resultando que 218 alumnos están totalmente satisfechos, 116 respondieron estar satisfechos, 10 alumnos poco satisfechos y 1 alumno nada satisfecho, como se muestran en la Figura 16.

Considera que es importante que se encaminen acciones de responsabilidad social universitaria en toda la institución

Totalmente	Satisfecho	Poco Satisfecho	Nada satisfecho
------------	------------	-----------------	-----------------

satisfecho			
218	116	10	1

Figura16. ¿Es importante que se encaminen acciones de responsabilidad social universitaria en toda la institución?

De igual manera, se preguntó el grado de satisfacción en el que se encuentran los alumnos en cuanto a que si consideran apropiada la forma en que se promueven los eventos en la institución para el entorno de la comunidad universitaria (Figura 7), de lo cual 147 alumnos están totalmente satisfechos, 163 están satisfechos, 27 respondieron poco satisfechos y 8 alumnos nada satisfechos.

La forma que se promueven los eventos de la institución son apropiados para el entorno de la comunidad universitaria

Totalmente satisfecho	Satisfecho	Poco Satisfecho	Nada satisfecho
147	163	27	8

Figura17. Forma en que se promueven los eventos en la institución.

Y finalmente, como se puede observar en la Figura 18 en cuanto a que la comunicación de las acciones de responsabilidad social universitaria son pertinentes, 187 alumnos encuestados respondieron estar totalmente satisfechos, 168 satisfechos, 34 poco satisfechos y 4 nada satisfechos.

La comunicación de las acciones de responsabilidad social universitaria son pertinentes

Totalmente satisfecho	Satisfecho	Poco Satisfecho	Nada satisfecho
137	168	34	4

Figura 18. ¿La comunicación de las acciones de responsabilidad social universitaria es pertinente?

### Conclusiones.

En base al planteamiento del objetivo de la investigación de evaluar el impacto del programa de Responsabilidad Social Universitaria en la comunidad del Instituto Tecnológico de Sonora Unidad Navojoa para generar áreas de oportunidad que permita a la institución continuar como Empresa Socialmente Responsable, se cumple con dicho objetivo, como se menciona a continuación.

1. El personal administrativo del ITSON Navojoa está enterado que la institución cuenta con el distintivo de Empresa Socialmente Responsable, mientras que el personal académico casi la mayoría tiene conocimiento, así mismo, sólo una parte del total de los alumnos conoce este gran logro de la Unidad Navojoa.
2. Toda la comunidad universitaria participa en los diferentes eventos que promueve la institución.
3. Los eventos en los que participan tanto personal administrativo, académico y alumnos, por orden de frecuencia son: académicos, donativos, culturales, sociales y ecológicos.
4. La mayoría de los encuestados participan en los diferentes eventos cada seis meses, cada tres meses y cada año.
5. La institución promueve la Responsabilidad Social a través de sus programas educativos.
6. De acuerdo a la opinión de la comunidad universitaria consideran muy importante que se realicen acciones de responsabilidad social dentro de la institución.
7. La forma en que se promueven los eventos en la institución son apropiados para el entorno de la comunidad universitaria.
8. La comunicación de las acciones de responsabilidad social que se realizan en la institución no es cien por ciento la adecuada.

En general los resultados obtenidos señalan que no existe una cultura de responsabilidad social de la comunidad universitaria y la mayoría no conoce muy bien que la institución cuenta con el distintivo de responsabilidad social, por parte de los alumnos y personal académico.

### **Recomendaciones.**

Actualmente, solo el área administrativa y un 50% de los maestros están cumpliendo con los indicadores señalados y en su que hacer ha obtenido el distintivo de ESR, por lo que es conveniente integrar a toda las demás áreas de la institución para ser congruentes con el logro alcanzado.

Por otra parte es recomendable, que se haga más publicidad a que la institución cuenta con este distintivo y que se informe más, ya que gran parte de los alumnos y maestros comentaron que casi no se promueve y se desconoce que la institución cuenta con este distintivo.

Otra recomendación que se hace es que al alumno se le proporcioné mas herramientas para que pueda participar en dichos eventos y así promuevan la responsabilidad social universitaria y sepan lo que es.

### **Referencias bibliográficas**

Centro Mexicano de Filantropía A.C. (s.f). Empresa Socialmente Responsable. Recuperado el día 26 de abril de 2012 de ([www.acor.com.mx/ESR/ESR/ESR.htm](http://www.acor.com.mx/ESR/ESR/ESR.htm)).

Ferrel, O. (2004). Introducción a los negocios en un mundo cambiante (4ª. ed.). México: McGraw-Hill. Pág. 540

García Hoz Victor. La educación personalizada en la universidad (1996). Rialp S.A. By ediciones Rialp (1996) S.A. Alcalá 290. [www.books.com](http://www.books.com) Página: 48

Recuperado el día 12 de septiembre del 2010.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2002). Metodología de la Investigación (3ª ed.). México D.F., México: McGraw-Hill Interamericana

Jiménez de la Jarra Mónica, Educar para la responsabilidad social, Noviembre del 2002. Recuperado el día 09 de octubre del 2010.

[http://ucv.altavoz.net/prontus\\_unidacad/site/artic/20081113/asocfile/20081113180134/educar\\_para\\_rs.pdf](http://ucv.altavoz.net/prontus_unidacad/site/artic/20081113/asocfile/20081113180134/educar_para_rs.pdf).

Kinney, T. y Taylor, J. (1998). Investigación de mercados: Un enfoque aplicado. McGraw-Hill, México D.F.

Labandeira, X., León, C. y Vázquez, M. X. (2007). Economía ambiental. Madrid: Pearson Educación. Volumen I. Pág. 25.

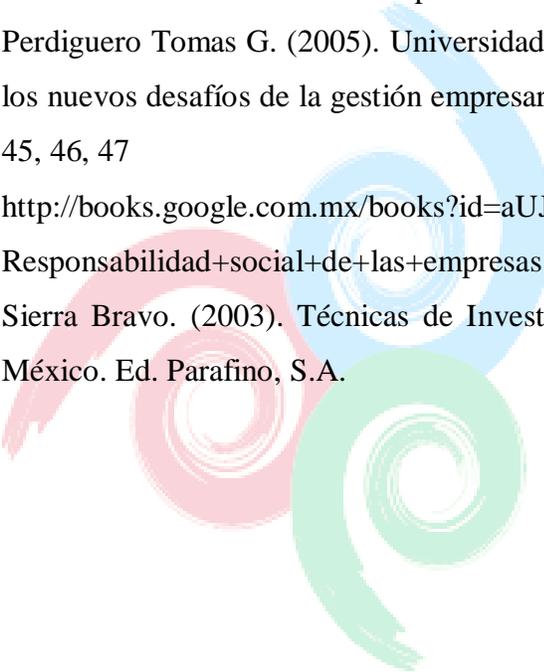
Laciar, M. E. (2003). Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. Argentina: Acentho Impresores S.A. Pág. 11,15.

Universidad de las Américas Puebla (2009). Responsabilidad Social Universitaria. Recuperado el día 22 de Febrero de 2010 de <http://www.udlap.mx/rsu/Default.aspx>

Perdigueru Tomas G. (2005). Universidad de Valencia Responsabilidad social de las empresas y los nuevos desafíos de la gestión empresarial. Recuperado el día 10 de septiembre del 2010. Pág. 45, 46, 47

<http://books.google.com.mx/books?id=aUJcjh0ov8C&pg=PT1&dq=Universidad+de+Valencia+Responsabilidad+social+de+las+empresas>.

Sierra Bravo. (2003). Técnicas de Investigación Social. Teoría y Ejercicios. (10ma. Edición). México. Ed. Parafino, S.A.



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

## Mesa C.1 La participación de la sociedad civil en políticas públicas

### La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la formación de políticas públicas en América Latina: referentes teóricos y experiencias recientes<sup>381</sup>

*Alberto Hernández Baqueiro*<sup>382</sup>

Documento de trabajo/Working paper

#### **Abstract**

The notion of public policy (PP) has become reference to understand and guide the participation of the civil organizations (COs) in public affairs. The way we understand the scope of the PP influences the definition of forms of citizen participation, from there the need to enrich the conceptual discussion, in order to achieve a wider consensus and with more content about the kind of activities, actors and resources to be mobilized. At the same time, the COs keep a dynamism in their activities and their relationships with the Government. This work contributes to the recognition of the action of the COs in the attention of the public problems within a conceptual framework that facilitates the communication of experiences and the debate on the challenges, opportunities and limits of the present time for COs and the governments in Latin America.

The discussion on the PP offers a pragmatic perspective to the problem of relations between civil society and the Government. At this point, four theoretical perspectives influence the way scholars and practitioners propose strategies for civil society organizations. According to Martínez (2010) they can be characterized as follows: (1) the Marxian-Gramscian tradition, in which civil society is opposed to the State, as soon as it resists ideological domination of the bourgeoisie; There cannot be more than the resistance and opposition as strategies; (2) Habermasian critical tradition, civil society is the place of the creation of the cultural values that affect the political and economic subsystems; the strategy to bet on is the strengthening of the

---

<sup>381</sup> Ponencia versión preliminar. 12 Congreso de Investigación sobre el Tercer Sector. Septiembre de 2012.

<sup>382</sup> Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México. E-mail: albherna@itesm.mx.

public sphere, citizen participation and rational discussion; (3) the perspective around the "third sector", based on the idea of civic freedoms; the strategy here aims to strengthen in number and capacity of non-profit organizations by way of improving the management capabilities and legal institutions; (d) eclectic-democratic perspective, would see the civil society as a ground of vindication of the rights of new generation, the realization of cultural rights and identity, pluralism and social capital reconstruction; the praxis that it proposes is eclectic, seeking answers in the attention of local problems and consolidation of democracy, but is not exempt from difficulties: the lack of related constants (political, economical and legal) in the environment of the Latin American democracies, as well as the risk of subordination of the organizations for Governments, as government becomes major funder of organizations.

The notion of PP has its own meaning within a more general theory of democratic governance (Aguilar, 2007). We look at this concept for two purposes: (a) greater efficiency of the Government's action as a result of a better set of knowledge, resulting from the participation of other social actors; (b) support of citizens to government action, in the form of acceptance, trust or legitimacy. In this sense, a substantial flow of ideas can be identified, since a consensus on citizen participation in governance has been forming at the regional level. This consensus is illustrated by the Ibero-American Charter of Citizen Participation in Public Administration. This current responds to a concern that originates in the regional cooperation bodies, and is part of the efforts to streamline public administration in Latin American democracies.

The context in which takes place the practice of PP is that of democratic regimes, which is the case in almost all the countries of the region after years of hard authoritarianism or military governments (Dutrenit, 2010), to give rise to a system of democratic elections (with some controversial exceptions, Cuba and Venezuela).

Simultaneously, there is a broad consensus that the concept of democracy as a mere system of designation of rulers is insufficient (Dagnino, Olvera and Panfichi, 2006). Among others, the Latin American democracies face the challenge of social inequality and the provision of goods and services to the population, in a scenario of scarcity, at the same time that ensure the permanence of democratic regimes. The COs have before them a scenario for which the old strategies to the

Government and other social actors are no longer enough (Mariñes and Vidal, 2009). The strategy of confrontation and ideological opposition is giving way to the search for other ways of influencing the social problems, since the replacement of the State in fields where its attention is poor (the stream of the traditional assistance), until the formation of new strategies that seek to influence in the definition, implementation and evaluation of the action of Government (Gurza and Bueno, 2011).

This paper offers a critique of theoretical frameworks on the relationship between Governments and the COs, and the strategies they adopt, supported in the literature and in the review of local cases of the region (Paniagua and Morales, 2010; Saravia, 2009; Flowers, Miranda and Muñoz, 2011, and others). Arises that the strategy of the opposition as well as replacement of the Government are untenable, and that a part of the COs of the region have the opportunity to form a sector of defense and promotion of rights of communities on a strategy of social knowledge, high recognition training, positioning itself as a partner of quality to the Government focused on the tasks of publication of social problems, training or design of policies, monitoring and evaluation of public governmental and private action. The Latin American experience can serve to the understanding of the relationship between Civil Society and Governments in other regions with emerging democracies.

### **Resumen**

La noción de Políticas Públicas (PP) se ha convertido en referencia para entender y orientar la participación de las Organizaciones Civiles (OC) en los asuntos públicos. La manera como se entiende el alcance de las PP influye en la definición de las formas de participación ciudadana, de allí la necesidad de enriquecer la discusión conceptual, en aras de lograr un consenso más amplio y con mayores contenidos acerca de la clase de actividades, actores y recursos que se han de movilizar. Simultáneamente, las OC mantienen un dinamismo constante en sus actividades y su relación con el Gobierno. Este trabajo contribuye al reconocimiento de la acción de las OC en la atención de los problemas públicos, dentro de un marco conceptual que facilite la comunicación de experiencias y el debate acerca de los retos, oportunidades y límites que el momento actual presenta para las OC y para los gobiernos de América Latina.

La discusión sobre las PP ofrece una perspectiva pragmática al problema de las relaciones entre la sociedad civil y el Gobierno. En este punto, pueden caracterizarse cuatro perspectivas teóricas que influyen en la manera como se propone una estrategia para las organizaciones civiles (Martínez, 2010): 1) tradición marxiano-gramsciana, en la cual la sociedad civil se opone al Estado, en cuanto resiste a una dominación ideológica de la burguesía; allí no cabe más que la resistencia y la oposición como estrategias; 2) tradición crítica habermasiana, la sociedad civil como el lugar de la creación de los valores culturales que afecta a los subsistemas político y económico; la estrategia apostaría por el fortalecimiento de la esfera pública, la participación ciudadana y la discusión racional; 3) la literatura en torno al “tercer sector”, afincado sobre la idea de las libertades cívicas; la estrategia aquí apunta al fortalecimiento en número y capacidades de las organizaciones no lucrativas, por la vía del mejoramiento de las capacidades gerenciales y las instituciones legales; d) perspectiva de corte democrático, veía a la sociedad civil como un terreno de reivindicación de derechos de nueva generación, la realización de derechos culturales y de identidad, la reconstrucción del capital social y del pluralismo; la praxis que propone es ecléctica, buscando respuestas en la atención de problemáticas locales, pero tampoco está exenta de dificultades: la falta de referentes constantes en el ambiente de las democracias latinoamericanas, así como el riesgo de la subordinación de las organizaciones respecto de los gobiernos, convertidos en proveedores principales de las organizaciones.

La noción de PP tiene sentido propio dentro de una teoría más general de gobernanza democrática (Aguilar, 2007). Dos propósitos se buscan con este concepto: (a) mayor eficiencia de la acción de gobierno como resultado de un mejor cúmulo de conocimientos, resultado de la participación de otros actores sociales; (b) respaldo de la ciudadanía a la acción de gobierno, en forma de aceptación, confianza o legitimidad. En este sentido, una importante corriente de ideas puede ser identificada, pues a nivel regional se ha venido conformando un consenso relativo a la participación ciudadana en la gestión pública, ilustrado por la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Esta corriente responde a una preocupación que se origina en los organismos de cooperación regional, y forma parte de los esfuerzos para hacer más eficiente la administración pública en las democracias latinoamericanas.

El contexto en que tiene lugar la práctica de PP es el de regímenes democráticos, luego de que en casi todos los países de la región, con sus polémicas excepciones, se han dejado atrás los gobiernos militares o de autoritarismo duro (Dutrénit, 2010), para dar lugar a un sistema de elecciones democráticas. Simultáneamente, hay un amplio consenso en el sentido de que la concepción de la democracia como un mero sistema de designación de gobernantes es insuficiente (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Entre otros, las democracias latinoamericanas enfrentan el reto de la inequidad social y la provisión de bienes y servicios a la población, en un escenario de escasez, al mismo tiempo que asegurar la permanencia de los propios regímenes democráticos. Las OC tienen ante ellas un escenario para el cual las viejas estrategias frente al Gobierno y a otros actores sociales ya no son suficientes (Mariñes y Vidal, 2009). La estrategia del enfrentamiento y la oposición ideológica está dando paso a la búsqueda de otras formas de influir en la problemática social, desde la sustitución del Estado en campos donde su atención es deficiente (la línea del asistencialismo tradicional), hasta la formación de nuevas estrategias que buscan influir en la definición, implementación y evaluación de la acción de gobierno (Gurza y Bueno, 2011).

Se ofrece una crítica de los marcos teóricos sobre la relación entre los gobiernos y las OC, y de las estrategias que éstas adoptan, apoyada en la literatura y en la revisión de casos documentados regionalmente (Paniagua y Morales, 2010; Saravia, 2009; Flores, Miranda y Muñoz, 2011, y otros). Se plantea que tanto la estrategia de la oposición como la de sustitución del Gobierno son insostenibles, y que una parte de las OC de la región tienen la oportunidad de conformar un sector de defensa de derechos de las comunidades sobre una estrategia de formación de conocimientos, alto reconocimiento social, posicionándose como un interlocutor de calidad frente al gobierno, concentrado en las tareas de publicación de las problemáticas sociales, formación o diseño de políticas, monitoreo selectivo y evaluación de la acción pública gubernamental y privada. La experiencia latinoamericana puede servir a la comprensión de las relaciones entre la Sociedad Civil y los Gobiernos en otras regiones con democracias emergentes.

## **Perspectivas teóricas de la relación entre las organizaciones civiles y los gobiernos**

Las organizaciones civiles (OC) son la parte más formal de la sociedad civil. Si bien es cierto que las OC no constituyen la totalidad de la sociedad civil, sí constituyen la parte de esta que presenta las características de formalidad más estrictas en comparación con otras manifestaciones sociales que suelen tenerse en cuenta, tales como los movimientos sociales, las familias y las iniciativas individuales. Así, una de las críticas que se han dirigido a la participación ciudadana en las políticas públicas en la región, que se centra en su dispersión y falta de continuidad programática, puede y de hecho se minimiza en el caso de las organizaciones civiles. De aquí un primer deslinde, el reconocimiento de que las OC solamente forman una parte de ese todo diverso que llamamos sociedad civil, pero así mismo, el reconocimiento de la especificidad de la contribución de OC a la discusión y atención de problemas sociales.

Retomando una propuesta de A. Martínez (2010), podríamos perfilar cuatro aproximaciones teóricas frecuentes al tema de la relación entre la SC y los gobiernos entre los académicos de la región. La primera perspectiva conserva elementos importantes de la tradición marxista. Para esta vertiente, la crítica se matiza por la contribución de Gramsci, de manera que la SC es vista como parte de una superestructura de dominación burguesa, ejercida a través del gobierno. La tarea por realizar es ante todo una tarea de liberación, una subversión de los valores establecidos por medio de la transformación de los valores culturales. Desde esta visión de la realidad social, no cabe la cooperación en igualdad de circunstancias con los gobiernos en tanto éstos son instrumentos de la dominación cultural, y más bien es la transformación de la cultura la que debe conducir a una completa modificación de las prácticas. En términos generales, esta visión más radical de la oposición entre gobiernos y sociedad es minoritaria entre las organizaciones civiles, lo que puede ser comprensible desde el momento en que éstas, otra vez en general, aceptan integrarse en un sistema legal formal, y aceptan también operar bajo ciertas reglas administrativas.

La segunda perspectiva teórica es la que habla de la SC como un sector independiente del gobierno. Es una visión relativamente nueva en la región, que claramente es deudora de la influencia norteamericana en los estudios sobre el tercer sector, también llamado sector independiente, sector no lucrativo o filantrópico. Esta aproximación tiende a los estudios de tipo empírico, y resulta atractiva para los académicos por varias razones. Una de ellas, es por la

posibilidad de establecer estudios comparativos gracias a la estandarización de los indicadores cuantitativos y la consiguiente homologación de algunos conceptos operativos, como es el caso de la conocida caracterización de las organizaciones del tercer sector difundidas por el proyecto de la “Sociedad Civil Global” de la Universidad Johns Hopkins. Esta vertiente ha permitido obtener mayor información empírica sobre algunos aspectos de los fenómenos asociativos en América Latina, así como en otras partes del mundo. Posiblemente uno de los más visibles sea la estandarización promovida para la medición de las dimensiones del sector no lucrativo en diferentes países a través del sistema de cuentas nacionales, organizado desde la Organización Internacional del Trabajo. A partir de 2011, México publica de manera oficial la información relativa a la Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro, a través del Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Asimismo, otros países (Brasil, Argentina) que han incorporado en distinto grado los indicadores propuestos por los organismos internacionales.

Desde el punto de vista filosófico, la visión del tercer sector podría ser considerada una versión liberal de la sociedad civil, en la medida que las actividades de los ciudadanos son consideradas producto legítimo de sus libertades básicas, libertades sociales, políticas, económicas y de creencias. Pero asimismo, esta perspectiva adolece de cierta pobreza en cuanto a su potencial crítico frente a una organización social deficiente, con importantes déficits en términos de capacidades por parte de los actores sociales, incluidos los gobiernos, y por consiguiente con serias deficiencias para satisfacer las expectativas y valores de la población.

La tercera perspectiva teórica que enumeraremos es deudora de la tradición crítica neomarxista, en particular de la filosofía de J. Habermas. Se trata de una teoría de gran alcance en la que encuentran cabida hermenéutica múltiples aspectos de la realidad social. Esto permite la apropiación de la teoría para explicar una variedad de fenómenos sociales. A grandes rasgos, la teoría habermasiana asigna un lugar propio a la sociedad civil como espacio de creación de los valores, de la dinámica cultural y el intercambio comunicativo. La sociedad civil se mantiene como espacio diferente de los subsistemas mercantil y gubernativo, siendo la plataforma cultural para ambos. Asimismo, de modo muy importante, la teoría permite configurar un espacio público para la discusión entre los actores sociales. Esa esfera pública es un ideal al mismo tiempo que una condición para la realización de la acción social.

Desde esta perspectiva, la sociedad civil no se propone ejercer la acción de gobierno directamente, sino sólo influir por medio de la discusión racional en el espacio público. Por consiguiente, las OC no son adversarios ni competidores del gobierno sino una cosa completamente diferente, una especie de voceros y depositarios de los valores cívicos y culturales. Su influencia sobre el gobierno sería solamente indirecta: los cambios culturales gestados desde la sociedad, eventualmente influirán en la acción de gobierno. No cabe la participación directa en la función política (propia del subsistema político), si bien nada impide que ejerzan una acción directa en el orden de la realización de los valores culturales, sociales y cívicos, justamente el tipo de acción que tradicionalmente realizan las organizaciones sin fines de lucro.

La cuarta aproximación teórica es de carácter ecléctico. Esta manera de caracterizar una posición teórica es poco rigurosa, sin embargo, responde bien a la necesidad de encontrar marcos teóricos que permitan encontrar salidas a las necesidades pragmáticas de los agentes sociales, al mismo tiempo que permite contrastar las posibilidades explicativas de las diferentes teorías ante la diversidad casi inabarcable de las situaciones sociales. Como parte de esta perspectiva ecléctica podrían mencionarse al menos las siguientes aproximaciones frecuentes:

La perspectiva de capital social, que tiene a su vez dos variantes, la primera la corriente norteamericana (R. Putnam, J. Coleman, F. Fukuyama), a la que de algún modo se adscriben las iniciativas del Banco Interamericano de Desarrollo, y la variante francesa (P. Bourdieu). La primera propone una descripción funcional de capital social como una diversidad de elementos que permiten la cooperación social, de carácter espontáneo y tradicional, enraizado en las costumbres culturales. De alguna manera rescata la idea de reconstrucción del tejido social, la cooperación entre los agentes sociales y las virtudes cívicas y sociales. Por otro lado, la variante francesa es más específica al identificar al capital social con el cúmulo de recursos disponibles para los actores sociales a través de las redes de las que forman parte. El acceso a recursos y la atención a las relaciones de poder y dominación tienen un papel importante en esta aproximación, que sin embargo ha producido menos estudios empíricos en la región.

Dentro de la aproximación ecléctica al estudio de las relaciones entre SC y gobierno, debe mencionarse la perspectiva de derechos. En principio, esta es también una perspectiva de gran cobertura, dado que permite integrar una multiplicidad de prácticas sociales como reivindicación de derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Incluso los estudios de nuevos derechos o derechos que superan la perspectiva de los derechos liberales individuales, desde los derechos sociales y colectivos, como los derechos culturales, el derecho a la identidad y la diferencia, de manera que estos derechos comprendidos como obligaciones morales y legales de los Estados se convierten en límites para la acción de los gobiernos, pero también en metas programáticas. Esta perspectiva es particularmente relevante en el caso de los movimientos y organizaciones civiles que atienden ciertas causas sociales, como la perspectiva feminista, la de género, y las reivindicativas de los pueblos originarios.

En términos generales, podría decirse que la aproximación ecléctica persigue una finalidad práctica, directamente relacionada con la acción de los movimientos y organizaciones sociales, de forma que con frecuencia está vinculada con iniciativas de investigación-acción, busca la reconstrucción del tejido social, la defensa de derechos en poblaciones sensibles, la apertura de espacios de cooperación entre actores y entre sectores, y quizás sobre todo estos aspectos, se hace portadora de un discurso democrático frente a un discurso neoliberal economicista. En ese sentido, una buena parte de la literatura sobre la sociedad civil gravita en torno a la transición, la consolidación, la calidad y el futuro de la democracia en las sociedades americanas. En ese sentido, se busca la manera de proveer respuestas a las problemáticas locales, pero incluyendo una plena conciencia de que las micro-iniciativas están supeditadas en el mediano y largo plazo a las condiciones institucionales estructurales, como la consolidación de las instituciones democráticas, tanto la constitución política como un marco legal y de seguridad jurídica para los ciudadanos y sus iniciativas, la estabilidad económica, las condiciones de paz social y seguridad pública. Empero, existe una importante tendencia a incorporar la idea de la participación ciudadana por parte de los gobiernos de la región, al menos en el nivel legal-formal, ello a partir de iniciativas de los organismos regionales, principalmente representados en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), así como en la publicación de algunas leyes específicas nacionales sobre la materia.

## Las políticas públicas y la acción de gobierno

David Easton presentó en 1965 su modelo de la “caja negra”, en el que se incorpora el entorno como un elemento del sistema político y por consiguiente de la acción del gobierno. El modelo permite integrar múltiples actores sociales y su influencia sobre el sistema político. Asimismo, el modelo permite apreciar la importancia relativa que tienen ciertos actores sociales, para obtener determinadas respuesta por parte del sistema. Puede decirse que el sistema político es el que traduce las demandas del entorno en soluciones de política pública. Sirviéndonos de este modelo, puede ubicarse a la sociedad civil como un elemento del entorno, pero asimismo podría identificarse a algunos actores civiles como potenciales actores dentro del sistema político, en la medida que son capaces de influir en la colocación de cierta agenda pública entre los “inputs” del sistema.

En la figura, las PP se localizan como un segundo filtro de salida hacia los resultados de la acción de gobierno. Los actores civiles, tales como organizaciones formales y movimientos sociales, podrían incluirse como actores capaces de intervenir en los procesos de formación de acciones de política pública.

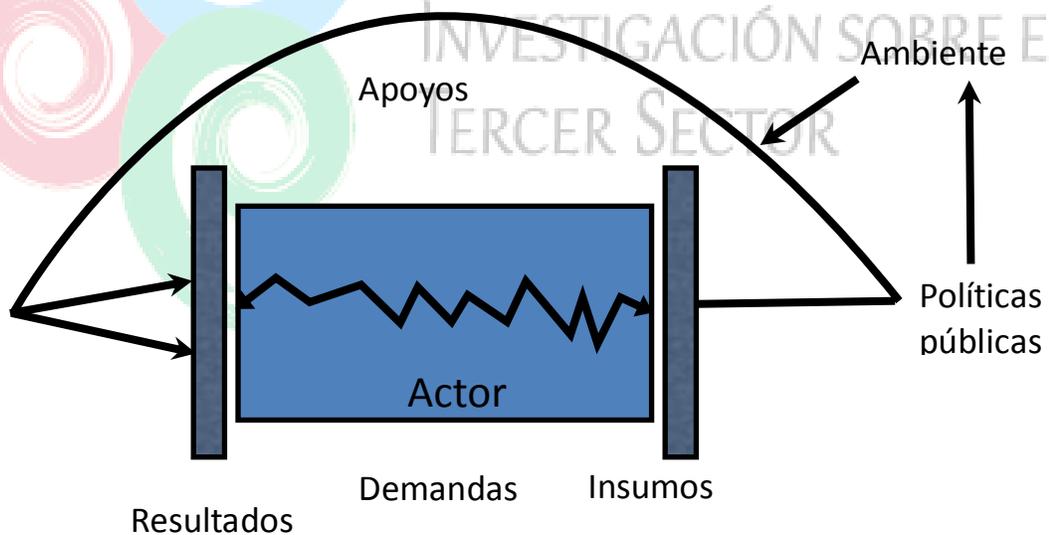


Figura 1. El sistema político, modelo de D. Easton, tomado de Gustavo López Montiel, inédito, México, 2011.

Aquí entenderemos las PP como acciones públicas, estatales, ejecutadas por agentes gubernamentales, formadas con la participación de actores sociales. El que sean acciones ejecutadas por actores que forman parte de la administración pública es esencial para diferenciarlas de la acción privada, incluso cuando se trate de acciones privadas dirigidas al interés público o social. Siguiendo a Aguilar (2009) se puede describir las PP como:

- a) Un conjunto de acciones intencionales y causales orientadas a realizar objetivos de valor para la sociedad;
- b) cuya intención y causalidad han sido definidas por la interlocución entre el gobierno y sectores de la sociedad;
- c) decididas por autoridades públicas legítimas;
- d) ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos junto con actores sociales;
- e) y que dan origen a un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.

En esta descripción se ha introducido el elemento democrático de la comunicación entre el gobierno y otros sectores sociales, así como se abre la posibilidad de la ejecución en conjunto de las acciones entre agentes gubernamentales y no gubernamentales. De este modo, hemos de referirnos a esta noción como una idea democrática de política pública, aunque de modo sucinto nos seguiremos remitiendo a ella simplemente como PP, distinguiéndola de una acción de gobierno simple. Además de su carácter democrático, la diferenciación de etapas en el proceso de formación de política pública permite identificar las modalidades de participación de la sociedad civil en dicho proceso.

En relación con el carácter democrático de la PP, hay que decir que esta noción se instala en el discurso de los gobiernos de la región a raíz de la necesidad de cambiar la naturaleza de la administración pública en toda la región. En ese sentido, la Organización de los Estados Americanos declara que: “La activa participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas es el reflejo la nueva dinámica de consenso que se vive en las Américas y que define a las organizaciones sociales como “agentes de la democracia”. Dicha participación sirve como vía para escuchar un gran número de opiniones, intercambiar experiencias, e identificar los obstáculos que puedan enfrentar las políticas públicas. Es por eso que la Organización de los

Estados Americanos (OEA) reconoce que el fortalecimiento de la democracia en la región está atado al de la sociedad civil”<sup>383</sup>.

De modo aún más explícito, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CIPCGP)<sup>384</sup> detalla una serie de razones y características de dicha participación. De acuerdo a dicho documento, “la gestión pública es buena si [...es...] esencialmente democrática”, al punto que se puede hablar de un “derecho de participación ciudadana en la gestión pública”, que es particularmente destacado en el caso de los pueblos indígenas y en la perspectiva de género. “La participación ciudadana se tiene que orientar en general por el principio de corresponsabilidad social, por el cual los ciudadanos y las ciudadanas individualmente o agrupados en colectivos, tienen que contribuir al bien común o interés general de la sociedad” (Preámbulo). La carta ve la PC como una forma de mejorar la calidad de las democracias en Iberoamérica.

Llegamos así a una descripción de la PC: “se entiende por PC en la gestión pública el *proceso de construcción social de las políticas públicas* que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos que se integran...” (Carta, #2)

El asunto de la PC se ha tematizado en la categoría de gobernanza (Aguilar 2010), que en su apropiación latinoamericana hace referencia “al desarrollo social y a la participación democrática de todos los concernidos en las decisiones ( ) la inclusión de los principios de democracia, de respeto de los derechos humanos y a las culturas locales, de la participación de los actores de la sociedad civil [---] de descentralización del poder y descentralización de la gestión ( ) como dimensiones esenciales de una gobernanza democrática” (Milani et al., cit en Canto, 31)

---

<sup>383</sup> Fuente: Departamento de prensa de la OEA, nota del 28 de diciembre de 2009: [http://www.oas.org/es/news/in-depth\\_article.asp?df\\_sCodigo=3934](http://www.oas.org/es/news/in-depth_article.asp?df_sCodigo=3934); consultado el 10 de junio de 2012.

<sup>384</sup> La Carta fue aprobada por los Ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países iberoamericanos, reunidos los días 25 y 26 de junio de 2009 en Lisboa, Portugal, en ocasión del a XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado organizada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, y fue incluida en el Consenso de Lisboa, a su vez entregado a la Secretaría Protempore de la XIX Cumbre Iberoamericana, para ser sometido a la consideración de los jefes de Estado y de Gobierno (Canto, 2010: 252).

Una administración pública democrática tendría que integrar una serie de valores morales como tolerancia, libertad, equidad, justicia social, pluralismo, participación y rendición de cuentas, dentro de un marco de realización de los derechos humanos. Asimismo, la confección de PP es sensible a los principios democráticos, al contexto socio-político y a las creencias científico-tecnológicas. La participación de la sociedad civil se justifica en cuanto exigencia moral, como fuente de legitimidad, pero también en un sentido práctico cuando va acompañada de conocimiento específico y de competencias científico-tecnológicas.

Actualmente se da un consenso respecto a reconocer la importancia de la participación de la sociedad en la creación de PP. Primeramente, se reconoce la obligación que tiene el gobierno de facilitar esta participación en virtud de un valor democrático. Sin embargo, hay cierta ambigüedad tanto entre los agentes de gobierno como entre los académicos para definir las modalidades concretas de dicha participación. En lo que hay acuerdo, es en que el gobierno democrático se debe distinguir del autocrático, y eso implica la participación de los gobernados. Se hablaría entonces de “gobernanza democrática” para referirse al equilibrio entre los elementos de un Estado que permiten la acción de gobierno; la construcción de PP con las características de participación que hemos trazado serían una manifestación y apoyo de un gobierno democrático. Todavía en ese sentido, se espera que esta manera de pensar la acción de gobierno permita la densificación de la estructura social y la disminución del burocratismo.

En este sentido, hay la creencia de que las OC tienen, al menos potencialmente, tres características valiosas que pueden aportar al trabajo conjunto con el gobierno: a) Autonomía; b) Capacidad organizativa y, c) Representación de intereses. Sin embargo, hay que anotar que esta representación no es una característica inherente, sino que hay que desarrollarla, siendo las OC potencialmente aptas para ello, además de que “los organismos civiles son instrumentos capaces de generar riqueza social, en el sentido de que defienden, promocionan y recrean derechos y valores sociales, y comunitarios” (Moreno, 1966: 65).

Sin embargo, en el campo de la disciplina de las PP se ha llamado la atención sobre la importancia de no exagerar las expectativas acerca de los resultados que pueden esperarse de la participación de la sociedad en la acción de gobierno. La implementación práctica presenta varias

dificultades, unas de carácter práctico, como las limitaciones en las capacidades técnicas, administrativas y científicas de los agentes sociales, y otras en el plano teórico, pues podría dar lugar a una privatización de lo público que resulte nociva. Ya a mediados de los 1990, Nuria Conill (Conill, 1995) y otros señalaban dudas acerca de la capacidad de los organismos civiles para superar la pequeña escala en la que suelen darse sus actividades, y por consiguiente la posibilidad de replicabilidad y sustentabilidad de las mismas, en parte debida a la dependencia que las actividades de orden social guardan respecto al financiamiento público, y la inestabilidad de éste.

Asimismo, en el plano teórico se ha señalado el peligro de convertir al concepto de sociedad civil y sus subsidiarios en una fórmula vacía (Hengstenberg, 1999). Pero además, desde el plano de la misma PP se ha señalado limitaciones a las ideas de pluralismo y de participación ciudadana directa en la formación de políticas públicas: “(pluralismo y participación ciudadana) deben ser matizadas con la aceptación de que existen diversos tipos de políticas públicas, algunas de las cuales no podrán ser, ni positiva ni normativamente, definidas en las arenas del pluralismo, el ajuste partidario mutuo o la participación directa de los ciudadanos, y que esto debe ser reconocido y aceptado aun por los que (...) se identifican con los valores del pluralismo y la democracia (...) En cuanto a la participación directa de los ciudadanos (...) determinadas áreas de la política pública tendrán un mejor diseño, implementación y resultados con una activa y directa participación de los ciudadanos, sobre todo (pero no únicamente) en el ámbito de los gobiernos municipales. Sin embargo, tampoco debe verse a esta participación como un postulado de validez universal, y debe reconocerse que para determinadas políticas la participación ciudadana directa no será deseable o incluso no será posible en absoluto” (Canto, 2000: 251)

Aunque en los últimos veinte años ha habido cambios importantes en la cooperación entre los sectores gubernamental y civil en muchos países de América, sigue siendo un reto para toda la región asegurar la permanencia de las actividades del sector no lucrativo. El financiamiento público se ha convertido en un factor importante para muchas organizaciones civiles que prestan servicios sociales. Moreno (1996) hablaba de tres tipos de organizaciones civiles que tenían importantes relaciones con la acción pública: 1) las organizaciones “paragubernamentales”, que

crecieron al amparo de los gobiernos y trabajaban más o menos como apéndices de éste, frecuentemente en una relación clientelar muy común en los regímenes latinoamericanos; 2) algunas otras tenían la forma de organizaciones “expertas” o de asesoría, que podrían aportar su pericia técnica en el tratamiento de problemas específicos, pero a cambio tenían muy poca autonomía y por consiguiente estarían impedidas para ejercer una crítica independiente; y 3) organizaciones “marginales”, que podrían ser muy cercanas a las necesidades de la población y tener una importante “mística” de servicio comunitario, pero que generalmente carecían de los recursos necesarios para llevar a cabo una contribución efectiva, o que fuese más allá de la denuncia.

Hoy día podemos observar que si bien estos tres tipos pueden todavía encontrarse, también se ha dado lugar a la aparición de otro tipo de organizaciones, capaces de establecer otro tipo de relación con las instancias gubernamentales y de mantener la representación de intereses y causas sociales, si bien es difícil hacer una generalización sobre tal representación en relación con las organizaciones civiles formales y los movimientos de extracción popular (Hengstenberg, 1996). Otra vez, es necesario evitar la generalización de aspectos parciales del problema, pues al menos son dos las vertientes principales en que se ubica la contribución de las organizaciones civiles: uno es el terreno político de la democratización, en el que generalmente se acepta que ha sido importante la contribución de las organizaciones de ciudadanos, y otro es el terreno de la prestación de servicios sociales, en el que si bien existe una tradición asistencialista en toda la región, ésta se diferencia de la perspectiva de desarrollo democrático. De hecho, allí se encontraría uno de los cambios culturales importantes en el campo de las propias organizaciones formales, que han transitado de un discurso asistencial más o menos limitado, hacia un discurso de mayores alcances y con una visión más integral de las problemáticas que atienden (Moreno, 1996). Manuel Canto (1998), indica que a raíz de su entrada al espacio público, se operaron varios desplazamientos en el campo de las organizaciones civiles mexicanas, y posiblemente de otros países de la región:

1. Tránsito en el enfoque de sus acciones de la asistencia privada a la presencia pública
2. Modificación de su identidad, pasando de la identificación en el acompañamiento a otros, a convertirse en sujeto sociales con sus propias demandas

3. Cambio en la concepción de su ámbito de acciones, de lo no gubernamental hacia la interacción con lo gubernamental
4. Tránsito de la apoliticidad hacia la actuación con sentido político: sentido “amplio” de la política
5. Tránsito de la acción nucleada en torno al proyecto a la pretensión de intervenir en políticas públicas
6. Tránsito desde el financiamiento centrado en donaciones a la ayuda privada de la sociedad y la búsqueda de fondos públicos
7. De la programación a la planeación, con la consecuente adecuación técnica a los retos del entorno
8. De la explicitación ética a la mediación técnica
9. De la acción aislada como organización a la integración en redes
10. De la ubicación circunscrita en lo micro a la búsqueda de su vinculación con lo macro

Como consecuencia de estos procesos, hay un cambio en la concepción del papel que corresponde a las organizaciones civiles en la gestación de los asuntos públicos: “No solamente es el fenómeno OBG el que ha presentado variaciones, son también la concepción sobre lo público y sobre las funciones gubernamentales, de tal suerte que pretender analizar la relación entre organizaciones civiles (...) y las políticas públicas implica ubicar contextualmente las transformaciones que se han experimentado tanto en el campo de lo público, como en la identidad y posicionamiento de las OC” (Canto, 1998: 77)

### **La idea de políticas públicas como proceso participativo democrático**

El proceso de PP ha sido esquematizado de diferentes maneras. Aquí retomamos el esquema propuesto por Theodolu (1994), para identificar los distintos momentos en los que los agentes sociales podrían tener una participación:

1. *Reconocimiento* del problema e identificación del asunto o problema
2. *Elaboración de la agenda*, se proporciona el estatus de asunto serio en la discusión pública
3. *Formulación* de política, o diseño de las acciones para hacer frente al asunto o problema

4. *Adopción* de política, se hacen esfuerzos para que una propuesta se convierta en política del gobierno
5. *Implementación* de la política: el mandato político es llevado mediante programas públicos y la burocracia, generalmente con cooperación de ciudadanos y otras autoridades
6. Análisis y *evaluación* de la PP, de la que eventualmente deriva la decisión de continuación o terminación de las acciones

Excepto en el paso 4, adopción de la política, todos los demás pasos admiten la contribución técnica o política de los agentes sociales, y todos ellos estarían sujetos a la influencia de la discusión dentro del sistema político. M. Canto (2011) propone la siguiente matriz para combinar niveles diferentes de participación ciudadana en las fases de la PP:

Fases de las PP/ Niveles de participación	Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
Definición de la agenda						
Diseño de la política						
Adopción o decisión						
Implementación						
Evaluación						

Figura adaptada de M. Canto, 2011: 30.

De hecho, la CIPCGP prevé la participación ciudadana como un elemento “transversal y continuo” a todo lo largo del proceso de formación de políticas públicas (CIPCGP, #11-16). Los primeros pasos pueden corresponder a la capacidad de movilización, visibilidad, o de influir en la opinión pública, en tanto que los últimos pasos están relacionados con las capacidades gerenciales y tecnológicas de los agentes sociales.

Sin embargo, hay que preservar la ganancia específica que ofrece la participación de los ciudadanos para la elaboración de PP. “La intervención de los organismos civiles en la elaboración de las políticas públicas debe trascender los marcos estrechos del proceso institucionalizado de las mismas, y replantearse muchos de los conceptos y prácticas en uso desde la perspectiva de la sociedad civil... Que se parta de una conceptualización clara y asumida de la

política pública como un proceso social que se construye a partir de una multiplicidad de actores para definir una cuestión o asunto de interés público y que requiere de la atención e intervención estatal y social para intentar resolverlo” (Moreno, 1996:71).

### **Las experiencias de participación ciudadana en PP en la región de América Latina**

Dagnino, Olvera y Panfichi coordinaron la publicación más relevante para ofrecer una visión regional de la participación de la sociedad civil en la esfera pública, y en el contexto de la democratización de estos países:

“La construcción de la democracia no se refiere aquí a la consolidación de la democracia electoral, sino a su profundización y ampliación a nuevas esferas de la vida pública y, por lo tanto, a la extensión misma del concepto de política y de ciudadanía. Por eso nuestra preocupación central es la comprensión crítica de la forma, el ritmo y los resultados de la confrontación de los dos principales proyectos políticos que marcan hoy por hoy a América Latina: el neoliberal y el democrático-participativo, que tienen como telón de fondo la herencia cultural e institucional, mayor o menor según cada nación, del por ahora residual proyecto autoritario” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 9).

Desde luego, las grandes diferencias que se encuentran en una región tan amplia, con circunstancias territoriales, históricas y sociales muy diversas. El trabajo de estos autores se dividió en tres volúmenes, dos para los dos países de mayor población regional, México y Brasil, y uno para región andina y del Cono Sur, que comprenden Argentina, Colombia, Perú y Chile. En este nivel geográfico se encuentran algunas características propias.

En el caso de **Brasil**, resaltan las iniciativas civiles impulsadas por poderosos movimientos populares. Además, tendremos que reconocer que el sector no lucrativo fue incorporado de manera explícita en un esfuerzo de rediseño del Estado al reconocerle un carácter de interés público. En ese sentido, el síntoma más destacado es la Ley de Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público, Ley 9.790/99, promulgada en 1999. Esa ley prevé una nueva figura jurídica para las asociaciones sin fines de lucro, así como una serie de disposiciones fiscales más favorables que las de legislaciones anteriores (Ferrarezi, 2001). Sin embargo, aunque la nueva ley

en principio prevé mejores condiciones, el número de organizaciones civiles que adoptaron las nuevas formas legales no ha sido tan amplio como se esperaba en un principio.

La figura de las asociaciones de interés público, ha coincidido con un interés en renovar las maneras como interactúan las organizaciones civiles y las instancias de servicios públicos. En ese sentido, ha sido posible introducir prácticas innovadoras, en las que las organizaciones civiles se han deslindado del papel de prestadoras de servicios contratadas por el gobierno, para asumir el papel de representación de intereses sociales, así como el de participantes en el diseño de las políticas y en su evaluación, pero dejando por entero la ejecución y operación de los programas a las instancias públicas. Este modalidad nos parece particularmente interesante porque mantiene la autonomía crítica de los ciudadanos, permitiendo a la vez una incidencia clara sobre la prestación de los servicios.

En el caso de **México**, el contexto es también el de una transición a la democracia que, en el discurso y en algunas medidas legislativas, ha incorporado la idea de la participación ciudadana, pero que en la práctica no ha sido capaz de llevarla a cabo efectivamente por una serie de causas. “La comparación de la experiencia mexicana con algunas otras de AL no deja lugar a dudas en cuanto a la menor efectividad de la PC en México...” (Canto, 2011: 21). O, que el diferencial de impacto de la PC se debe a factores como el grado de institucionalización de la participación, la capacidad de las organizaciones ciudadanas y, la cultura para el abordaje de los asuntos públicos para beneficio de la sociedad.

Olvera y otros insisten en el diferente proyecto político que alienta los esfuerzos de los actores. Así, este autor habla de una “democratización frustrada” (Olvera, 2010), y se basa para ello en mostrar la insuficiencia de algunos procesos de institucionalización de derechos, en particular los casos de las instancias protectoras de derechos humanos y de acceso a la información. Asimismo, se ha visto proliferar en las disposiciones la figura de los órganos consultivos, en los que se integra a algunos ciudadanos, pero que en la práctica tienen una capacidad muy reducida de influir en la acción de las instancias de gobierno (Ortegón, 2009:184). Asimismo, se ha buscado con algunas de estas iniciativas incluir a los organismos civiles como agentes para la rendición de cuentas del gobierno, también con resultados modestos (Martínez, 2010).

La iniciativa individual más significativa es la Ley de Fomento de las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, publicada en 2004, durante el mandato del primer gobierno no priista en México. Esta ley mantiene que la administración federal fomentará las actividades las organizaciones que cumplan con los requisitos que la misma ley establece, entre ellos la incorporación a un registro de organizaciones. En la práctica, la ley ha derivado en una serie de mecanismos de control administrativo que parecen corresponder más a una lógica censaria de las iniciativas de los ciudadanos y a un mayor control de los recursos fiscales que se les destinan. Pero no es claro que en los ocho años de vigencia de esta ley haya habido un incremento importante en el número de organizaciones ni un crecimiento significativo de sus capacidades de acción.

Un factor institucional muy relacionado con el participación ciudadana es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, publicada en 2002, que trajo consigo la creación de un Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como garante para el ejercicio de este derecho. Aunque la precedieron algunas leyes estatales de acceso a la información, la ley federal marcó un rumbo que han venido siguiendo los estados de la república, incluido el Distrito Federal.

Otros factores más vinculados con la satisfacción de problemáticas sociales en un contexto de insuficiente atención gubernamental, así como ciertas condiciones de estabilidad económica podrían ser más importantes. En otros sentidos, México, al igual que otros países de la región, experimentan un fenómeno de crecimiento de los centros urbanos y por consiguiente una transformación de las dinámicas sociales de atención del territorio y su población: “Estas condiciones han impulsado la emergencia de nuevos actores en la escena política y económica de los territorios, han reasignado nuevos papeles a los actores existentes y han modificado los modelos de gestión del desarrollo territorial, marcados por la “insuficiente pero insustituible importancia del Estado” (...) en un contexto de tensiones generadas por las fuerzas del mercado en su vinculación global-local, por la emergencia de la sociedad civil organizada, por los gobiernos intermedios (estados) y locales (municipios) y por los procesos de integración y vinculación supranacionales” (Ortegón, 2009: 179).

En el **Cono Sur**, adquiere mayor peso el análisis de los efectos sociales del ajuste neoliberal y la reacción de los diferentes actores sociales frente al mercado y el Estado; “en casi todos los países de América Latina se aplicaron las políticas de ajuste estructural: liberalización y desregulación de los mercados financieros, monetarios, comerciales, laboral, de tierras y sistemas de pensiones, entre otros, así como el retiro del Estado de la actividad económica. Sin embargo, el proceso de ejecución de las reformas económicas propuestas no ha tenido el mismo ritmo ni las mismas características...”; así, algunos países resistieron por más tiempo en una economía más o menos autónoma del sistema internacional (Colombia en los 1990 y Perú en los 1980), mientras que otros se integraron muy pronto a estos procesos (Chile y Argentina desde los 1970).

La caída de las dictaduras militares ha detonado un proceso de conquista de regímenes democráticos, sin embargo, la baja calidad de los gobiernos de la región ha puesto en duda los alcances de las limitadas democracias penosamente construidas a lo largo de los últimos veinte años. Es clara la importancia de la participación ciudadana en la construcción de sociedades más libres y justas.

Así, para el caso **chileno**, Muñoz, Sánchez y Flores señalan que “la transformación de los servicios sociales estatales en Chile desde el retorno a la democracia ha estado demarcada por un énfasis en la perspectiva de derechos. Los principios garantistas y universalistas, privilegiados en este enfoque, conducentes hacia la constitución de ciudadanía, deben imbricarse en la oferta de sistemas de servicios complejos, situación que hoy no pareciera sintonizar con una regulada relación entre estado y organizaciones sin fines de lucro que ejecutan las tradicionales tareas que antaño realizaba el estado” (2011). Estos autores señalan las dificultades operativas que enfrentan las colaboraciones concretas entre entidades privadas sin fines de lucro y las instancias públicas para el cumplimiento de los objetivos de los programas de gobierno. De algún modo, esto remite a la necesidad de crear capacidades gerenciales en esas interfaces, así como a superar la rigidez de los marcos de operación de las instituciones públicas. Chile cuenta con una Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Ley 20500) desde febrero de 2011.

En **Argentina**, las crisis económicas y políticas de la primera década del milenio tuvieron un efecto inmediato en la vinculación de los gobiernos de herencia peronista con los nuevos movimientos sociales, que derivaron en nuevas formas de participación de dichos movimientos en la acción de gobierno, ello con la idea de ganar aceptación para el modelo de desarrollo promovido por los gobiernos nacionales. “La participación como mecanismo institucional se transformó así, de una herramienta técnico-metodológica específica, inscrita dentro del paradigma gerencial tecnocrático, a un proceso técnico-político de construcción colectiva dentro del cual se inscribe la `integración sectorial’” (Gradín, 2011). En la experiencia referida por esta investigadora, se muestra la ventaja para el caso específico de integrar una política pública que va “de abajo hacia arriba”, a la vez que se documentan las dificultades de la colaboración entre la administración pública tradicional, rígida y tradicional, y el modo flexible e innovador de las organizaciones civiles.

En **Bolivia**, posiblemente lo más sobresaliente de la relación entre la ciudadanía y el gobierno se concentra en el protagonismo de los movimientos indígenas. A partir de la década de los 1980, hay un importante impulso de estos movimientos en el país andino, con una carga de pasado histórico centenario en cuanto a las reivindicaciones de derechos de los pueblos originarios, principalmente en relación con el territorio y sus recursos naturales, coincidente con un proceso de descentralización estatal (Campion, 2011). Un hito histórico en este sentido es la promulgación de la Ley de Participación Popular, de 1994. De manera principal, esta ley permite la creación de las Organizaciones Territoriales de Base, que pueden tener una acción pública independiente de los partidos políticos. En el caso de Bolivia, el sesgo que aporta la influencia de los pueblos indígenas deriva hacia la búsqueda de una sociedad multiétnica y pluri-nacional.

En **Uruguay**, como en otros países de la región, encontramos también un Estado que en ciertas áreas localizadas –señaladamente el Ministerio de Desarrollo Social-- impulsa la participación ciudadana, aunque “En Uruguay la estructura socio demográfica y productiva no favoreció el surgimiento de una sociedad civil fuerte (Rossel, 2008). La población canalizó sus demandas en general por medio de los partidos políticos y el estado siempre fue el promotor de los impulsos de desarrollo” (Martínez, Pérez y Georgalis, 2011).

Finalmente, vale la pena mencionar algunas leyes específicas sobre participación ciudadana en la gestión pública que han sido públicas en la región, en particular aquellas que superan el nivel de los meros derechos políticos<sup>385</sup>. En ese sentido puede mencionarse la Ley de Participación Ciudadana de Ecuador, de 2010, que prevé varias prácticas específicas como los presupuestos participativos y formas de control social, incluso las actividades voluntarias. En Nicaragua, la Ley de Participación Ciudadana es de 2003, y se apoya en el artículo 50 de la Constitución Nicaragüense. A estos habría que sumar las legislaciones ya mencionadas de Chile (2011) y Bolivia (1994).

### **Conclusiones provisionales**

En la región de América Latina el gran contexto que condiciona la posibilidad de participación de los ciudadanos organizados en las políticas públicas es el del post-ajuste estructural, en el que todavía se debate cuál será la orientación dominante de las acciones de gobierno y desarrollo social, a saber, la versión neoliberal, desreguladora y privatizante, o un ideal democrático de realización de derechos sociales.

En ese sentido, a nivel regional se presenta un importante reto en la creación de capacidades técnicas, científicas, gerenciales por parte de las organizaciones que prestan servicios sociales en coordinación con los gobiernos. La endémica escasez de recursos y el reto de la supervivencia de las organizaciones son riesgos de primer orden, pues es necesario preservar su carácter autónomo, crítico y representativo de intereses y causas desde la sociedad y frente al gobierno, el que puede confundirse y comprometerse si se emborronan los límites respecto de una mera prestación comercial de servicios.

Asimismo, los gobiernos en la región mantienen un discurso oficial en que se reconoce la importancia de la participación ciudadana en la definición de las PP, sobre todo en aras de una mayor inclusión democrática y por consiguiente buscando una ganancia de legitimidad, pero también por la posibilidad de un enriquecimiento de la calidad de las acciones de gobierno en la

---

<sup>385</sup> En el caso de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (Ciudad de México), ésta tiene un alcance muy limitado al referirse exclusivamente a las formas políticas de “democracia directa” como el plebiscito y la consulta popular. Podría decirse lo mismo de la Ley de Participación Ciudadana del Perú (2004), publicada bajo el gobierno de A. Fujimori.

atención de los problemas sociales. Sin embargo, sigue siendo un reto encontrar las formas como se puede dar esa participación, ante la necesidad de introducir esquemas menos rígidos en la administración pública.

Igualmente, hay que reconocer que determinadas áreas de la PP son más propicias a la participación de los ciudadanos que otras, y que incluso es posible que en algunas áreas esta participación sea difícil. Sin embargo, las generalizaciones son limitadas en este punto, y más bien dependerán de las capacidades institucionales y organizaciones en cada caso. Queda establecido, sin embargo, como un principio general, que las áreas de atención a las demandas y necesidades sociales en el nivel local son un lugar particularmente favorable para la participación de las organizaciones ciudadanas.

El proceso de las políticas públicas ofrece diferentes momentos a la participación ciudadana. La diversidad de recursos de las OC se ponen en juego en cada uno de ellos. Desde la detección de problemáticas sociales y su colocación en la agenda pública, que en principio se relaciona con el capital social y la representatividad de intereses por parte de los agentes sociales; también la formulación y diseño de la PP, que es apta para cierta clase de organizaciones sin fines de lucro de corte profesional-técnico, que pueden y de hecho desarrollan un conocimiento experto en determinadas áreas; y finalmente, también es necesaria la participación social en las actividades de evaluación, monitoreo y ratificación de las acciones de PP, para lo cual, nuevamente, es particularmente importante la autonomía y capacidad crítica de las organizaciones no gubernamentales.

Las actividades de prestación de servicios sociales se presentan en toda la región latinoamericana como una forma de participación en la ejecución de las PP, pero parece haber una idea generalizada de que no es la forma más importante de participación que puede reconocerse a las OC. Seguramente se trata de una vía de sustentabilidad para muchas organizaciones que tradicionalmente prestan servicios sociales, incluso como una forma de diversificación de su estrategia de financiación, pero la participación ciudadana no puede limitarse a esta forma de “subcontratación” para la ejecución de las PP.

La revisión del proceso de PP permite identificar otras formas de intervención de los agentes sociales, y sigue siendo necesario insistir en la creación de las condiciones de una gobernanza democrática, tal que permita el equilibrio necesario para mantener el carácter participativo propio de la democracia, a la vez que la autonomía y diferenciación de los sectores público y privado, en aras de mantener la capacidad crítica y la rendición de cuentas de cada agente social.

## Referencias

Aguilar, Luis (Ed.) (2007). *El estudio de las políticas públicas*. México. Miguel Angel Porrúa.

Campion, Minerva (2011). La descentralización y la participación de las organizaciones indígenas en el Estado Boliviano”. Ponencia presentada en la 8ª. Conferencia Regional de América Latina y El Caribe de la ISTR. Buenos Aires, Argentina, Julio de 2011.

Canto Sáenz, Rodolfo (2000). “Más allá del pluralismo y la participación ciudadana”. *Gestión y Política Pública*, vol. 9, núm. 2. Págs. 231-256. Centro de Investigación y Docencia Económica. México.

Canto Chac, Manuel (1998). “La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas” en Méndez (1998). Págs. 77-97.

Canto Chac, Manuel (2011). *Participación ciudadana*. Escuela de Administración Pública del Distrito Federal. México.

Canto Chac, Manuel (compilador) (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Siglo XXI. México.

Cunill, Nuria (1995). "La rearticulación de las relaciones Estado- sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos". Revista del CLAD Reforma y Democracia N°4. Caracas, Venezuela.

Dagnino, E.; A. Olvera y A. Panfichi (coords.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México.

Dagnino, Evelina (coord.). (2002). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. Fondo de Cultura Económica. México.

Dutrénit, S. (2010). *Tramitando el pasado: violaciones de derechos humanos y agendas gubernamentales en casos latinoamericanos*. FLACSO. México.

Ferrarezi, Elisabete (2001). "El nuevo marco legal del Tercer Sector en Brasil". Revista Reforma y Democracia, No. 20 (Jun. 2001). CLAD. Caracas, Venezuela.

Gradín, Agustina (2011). "Nuevas formas de participación en el Estado: gestionando desde las organizaciones de la sociedad civil. El caso de la Subsecretaría de organización y capacitación popular y el Movimiento Barrios de Pie". Ponencia presentada en la 8ª. Conferencia Regional de América Latina y El Caribe de la ISTR. Buenos Aires, Argentina, Julio de 2011.

Hengstenberg, Peter; K. Kohut y G. Maihold (Eds.) (1996). Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad. ADLAF. Caracas, Venezuela.

Mariñes, 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.

Martínez, Alejandro N. (2010). "El programa de estudios de la sociedad civil en México". *Revista de Administración Pública*, XLV (2). 143-166.

Martínez, Arcelia (2010). "Los consejos de participación social en la educación y el programa Escuelas de calidad: ¿mecanismos sociales para la rendición de cuentas?", en Olvera, 2010.

Martínez, Ignacio; S. Pérez y C. Georgalis (2011). "El Estado uruguayo promoviendo participación ciudadana en políticas públicas: aportes y desafíos en las capacidades estatales". Ponencia presentada en la 8ª. Conferencia Regional de América Latina y El Caribe de la ISTR. Buenos Aires, Argentina, 14 de julio de 2011.

Méndez, José Luis (1998). *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. Miguel Angel Porrúa-ISTR-Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas. México.

Moreno, Pedro (1996). "Organismos civiles y elaboración de políticas públicas". *Política y cultura*, núm. 7, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, págs. 61-71

Muñoz G., Carolina; R. Flores y P. Mirando (2011). "Observando la colaboración interorganizacional: el caso de las alianzas de colaboración entre organizaciones sin fines de lucro y organizaciones estatales en Chile". Ponencia presentada en la 8ª. Conferencia Regional de América Latina y El Caribe de la ISTR. Buenos Aires. 14 de julio de 2011.

Olvera, Alberto J. (coord.) (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. Fondo de Cultura Económica, México.

Olvera, Alberto J. (coord.) (2010). *La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. Universidad Veracruzana-Ediciones de la Casa Chata. México.

Ortegón E., J. A. (2009). “Gobernanza y zonas metropolitanas: hacia la construcción de una agenda de gestión pública participativa”, en Sahuí, A. (coord.). *Gobernanza y sociedad civil: retos democráticos*. Ed. Coyoacán, México D.F.

Panfici, Aldo (coord.) (2002). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. Fondo de Cultura Económica, México.

Rofman, Adriana (2007). “Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos”. Ponencia presentada en la 7ª. Conferencia regional de América Latina y El Caribe de ISTR. Consultada en <http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/016.pdf> el 10 de junio de 2012.

Sahuí, A. (coord.) (2009). *Gobernanza y sociedad civil: retos democráticos*. Ed. Coyoacán, México D.F.

Méndez, José Luis (coord.) (1998). *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas-Miguel Angel Porrúa-ISTR. México.

s/a (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, publicada en *Reforma y Democracia*, revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 45, México.

## **Redes de organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas.**

### **Estudio de caso comparativo México y Colombia.**

*Juan Machín*

*Manuel Velasco Vázquez*

#### **Resumen**

Se presenta un estudio de caso comparativo México-Colombia sobre el papel del capital social en la participación de Redes de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en incidencia en Políticas Públicas de drogas. La investigación estuvo fundamentada en el análisis de dos redes de OSC, a partir de entrevistas y talleres con directivos. Los resultados muestran claramente la riqueza del capital social de ambas redes. Cada organización tiene su propio capital social, sin embargo, la red es más que la suma del capital de cada una, porque ocupan hoyos estructurales que ponen en relación a muy diferentes actores, lo que potencia sus sinergias. De esta manera, disminuyen la redundancia de la información, aumentando su eficiencia y la calidad de su capital social. En este sentido, uno de los resultados más interesantes es que las redes no necesitan contar con un número muy grande de asociados ni tener una densidad muy elevada para poder impulsar procesos de incidencia en políticas públicas.

**Palabras clave:** redes de Organizaciones de la Sociedad Civil, incidencia en políticas públicas, modelos.

#### **I) Introducción**

La incidencia en las políticas públicas (IPP) es una de las formas cada vez más amplias, profundas y elaboradas de participación que busca la sociedad civil como elemento fundamental de la democracia en la región latinoamericana. En el año 2010, llevamos a cabo una investigación<sup>386</sup> que sistematizó algunas de las experiencias más significativas de IPP que han

---

<sup>386</sup> Con apoyo de la Sedesol, por conducto del Indesol, dentro del programa de co-inversión social, proyecto CS-09-I-VI-069-10, y del gobierno alemán y la fundación *Deutscher Caritasverband*, dentro del Programa regional “Consolidación y construcción de Centros de Formación y Redes para la disminución en la demanda de drogas en Latinoamérica”, proyectos DCV 212-005/2007, DCV 200-030/2007.

realizado, desde hace ya más de diez años, un conjunto de OSC, articuladas en la Red Mexicana de Organizaciones que Intervienen en Situaciones de Sufrimiento Social (REMOISSS). En 2011 realizamos una investigación complementaria con la REMOISSS sobre algunos aspectos que emergieron de la investigación previa como pertinentes, así como un estudio comparativo con una red colombiana (RAISSS-Colombia), para contribuir a conocer más sobre la participación de la sociedad civil organizada y articulada en redes sociales. La investigación se realizó con recursos del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), a través del Programa de Co-inversión Social de la Secretaría de Desarrollo Social, en la vertiente de investigación (proyecto CS-09-I-VI-007-11), y con el generoso apoyo del gobierno alemán y la fundación *Deutscher Caritasverband* (DCV) en el marco del proyecto 212-002/2010 “Cooperación entre la Sociedad Civil y el Estado. Trabajo de Formación de Red, creación de una Política Pública para la Reducción de la Demanda de Drogas en Latinoamérica”.

El presente texto pretende brindar algunas pistas para lograr procesos exitosos de IPP, a partir de los resultados de la investigación.

## **II) Marco teórico**

La investigación se centró en el análisis del “capital social” de dos redes de OSC. Pero, ¿qué es el capital social? Este concepto es actualmente un terreno de discusión teórica. Para la presente investigación se retomaron principalmente los trabajos de Pierre Bourdieu y de Robert Putnam. Para Bourdieu (1986) el capital social es: “la acumulación de recursos reales o potenciales que están unidos a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo”. Para Putnam (1993) el capital social se refiere a “aspectos de la organización social tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada”. Generalizando, ambos autores han propuesto que el capital social sería una serie de recursos disponibles para los individuos derivados de su participación en redes sociales. La utilidad de las redes sociales para el capital social está relacionada principalmente con la información (potencialmente transformable en conocimiento) y la influencia que pueden fluir en las redes y con ciertas reglas en las relaciones como

reciprocidad (“hoy por ti mañana por mi”), confianza mutua, una cultura común, etcétera.<sup>387</sup> Adicionalmente, Putnam habla de dos componentes del capital social: uno referido a los lazos al interior de grupos homogéneos (*bonding social capital*, de *bond*: lazo, vínculo, cuerda, unir, pegar) y otro referido a los lazos entre grupos socialmente heterogéneos (*bridging social capital*, de *bridge*: puente). Para nosotros esta definición ofrece la ventaja de poder ser operacionalizada a través del análisis de redes sociales. El capital social de una red de OSC se refiere así a todas las relaciones que pueden ser movilizadas. Más adelante aplicaremos algunos indicadores para poder determinar mejor la cantidad y calidad del capital social de las redes de OSC, a partir de los dos tipos de componentes sugeridos por Putnam.

El concepto de red social, por su parte, nos sirve para representar, más allá de la simple metáfora, la realidad relacional de las personas, grupos, organizaciones y comunidades locales, a través de modelos matemáticos<sup>388</sup> basados en las teorías de grafos, el álgebra matricial y los sistemas complejos, que permiten, gracias a la potencia de cómputo actual, una gran capacidad de cálculos matemáticos y de representación visual. Implica una visión sistémica, pero que mantiene, al mismo tiempo, la posibilidad de no perder al sujeto, los grupos y organizaciones, superando muchas de las dicotomías de las ciencias sociales: estructura-agente, micro-macro, etcétera. Así, respeta (y permite representar), en gran medida, la complejidad de la realidad.<sup>389</sup>

### III) Marco metodológico

Se realizaron entrevistas y talleres con directivos como informantes clave y se diseñó una base de datos en Excel para la recopilación de la información acerca de las relaciones de cada nodo con otros nodos pertenezcan o no a la red. De esta manera, se recopiló en la misma base de datos la información relativa a las relaciones al interior y al exterior de la red (componentes *bonding* y

---

<sup>387</sup> Es importante señalar, aunque no profundicemos en el tema, que el capital social tiene también aspectos negativos y que no se le debe idealizar (Durston, 2001).

<sup>388</sup> Sin embargo, no hay que exagerar la importancia de las matemáticas, ya que la ciencia de las redes ha sido una empresa transdisciplinaria donde las matemáticas se han enriquecido a partir de problemas que han planteado la física y las ciencias humanas, y viceversa, en una compleja red de aportes cruzados (Watts, 2006).

<sup>389</sup> También, a pesar de lo justificado de su difusión, hay que ser cautelosos y ver también las limitaciones o sesgos ideológicos, porque para muchas agencias las redes sociales son intrínsecamente buenas, “horizontales, democráticas” y han llegado a considerarles la panacea de todos los problemas sociales (Machín & Velasco, 2004 y 2007; Portes, 1998).

*bridging* del capital social). Se decidió emplear Excel por ser una aplicación de uso estándar bastante extendido y que facilita la captura de la información por ser un entorno sencillo y amigable. Posteriormente, sin embargo, la información se exportó al entorno de *NetMiner* (Cyram, 2011), para su procesamiento y análisis.

A partir de los talleres y de las entrevistas con las y los informantes clave se construyeron las siguientes tipologías para las relaciones:

- 1) Tipo de relación, en función de la intensidad de la relación.
- 2) Incidencia en políticas públicas, cooperación o no en este ámbito.
- 3) Formalidad de la relación, representada por la existencia o no de convenios/acuerdos verbales o escritos.
- 4) Sistemática de la relación, que va de una relación esporádica, eventual a una relación sistemática, cotidiana.

A pesar de que el elemento más importante de una investigación de redes corresponde a las relaciones, se pierde mucha información relevante si se omite la relativa a atributos de los nodos. De esta manera, a partir de los talleres y entrevistas también se construyeron de manera colectiva los siguientes atributos de los nodos:

- 1) Tipología institucional
- 2) Ámbito
- 3) País/región

Para el análisis del capital social propusimos como indicadores (siguiendo un criterio pragmático, heurístico y operativo) utilizar algunas de las medidas clásicas del análisis de redes sociales (Scott, 2000; Wasserman y Faust, 1994). Se han desarrollado numerosos programas para el análisis de redes sociales (Huisman y Van Duijin, 2003). Sin embargo, como ya mencionamos antes, en la presente investigación se utilizó el programa Netminer (Cyram, 2011), por la facilidad que ofrece para trabajar en una lógica de sesiones, y porque puede integrar en un solo archivo las bases de datos, los resultados de análisis (dentro de un espectro bastante amplio de opciones) y sus diferentes visualizaciones. NetMiner además es compatible con el formato en Excel de nuestra base de datos. Los indicadores que se emplearon fueron los siguientes:

a) Tamaño de la red. El tamaño de la red depende de tres elementos: los nodos, los lazos y los caminos. Así, tenemos cinco indicadores para medir el tamaño de una red, basados en cada uno de esos elementos:

a.1) Amplitud A, número de nodos que conforman la red.

a.2) Número de lazos N

a.3) La incidencia I, es el número de lazos promedio.

a.4) Distancia media: es la promedio de la longitud del camino geodésico que une todos los nodos de la red, tomados de dos en dos.

a.5) Diámetro de una red: es la distancia máxima existente entre dos nodos (considerando todos los nodos).

b) Número de componentes C: es la cardinalidad del conjunto de subconjuntos conexos disjuntos de la red.

c) Medidas de Centralidad

c.1) Centralidad de Grado (*Degree*) del nodo  $i$   $C_G(n_i)$ : es el número de lazos relacionados con el nodo  $i$ .

c.2) Centralidad de Cercanía (*Closeness*)  $C_C(n_i)$ : Se calcula sumando las distancias geodésicas del nodo  $i$  al resto de nodos (es decir, su lejanía) y se obtiene, a continuación, su inversa (es decir, lo contrario de la lejanía, su cercanía).

c.3) Centralidad de Intermediación (*Betweenness*)  $C_I(n_i)$ : Se calcula sumando todas las distancias geodésicas entre dos nodos de la red que incluyen al nodo  $i$ .

d) Densidad: es un indicador de qué tan interconectada está la red, corresponde a la proporción de lazos activos entre el total de lazos teóricamente posibles.

e) Inclusividad  $I_n$ : es el número de nodos conectados expresado como una proporción del total del número de nodos.

f) Reciprocidad R: nos indica qué tanto las relaciones al interior de una red son recíprocas.

g) Fragmentación F: está relacionada con la posibilidad de separar en componentes una red al retirar algunos nodos más conectados (llamados *keyplayers*).

h) Transitividad T: es la proporción del número total de tríadas transitivas respecto al número total de tríadas.

i) *Clustering* o subredes (qué tan arracimada está una red).

j) *Cliques*: son subredes con una densidad del 100%.

l) Índice de cohesión IC: es la extensión en la cual los lazos están concentrados dentro de un subgrupo más que entre subgrupos.

m) Tipos de conectores (Brokerage): Dadas todas las triadas posibles de nodos conectados en una red, cada nodo puede jugar un rol diferente.

n) Hoyos estructurales: Para Burt (1992) existen "espacios" no ocupados (hoyos) en la estructura de una red (por lo tanto, se trata de hoyos estructurales) que permiten optimizar o aprovechar esas posiciones.

#### IV) Resultados

A continuación se presentan resultados de RAISSS-Colombia y REMOISSS, y algunas consideraciones para cada una en relación a los componentes *bonding* y *bridging* del capital social de ambas redes.

#### **Bonding Social Capital**

El grafo correspondiente para el *Bonding Social Capital* de cada red se muestra en las figuras 1 y 2.

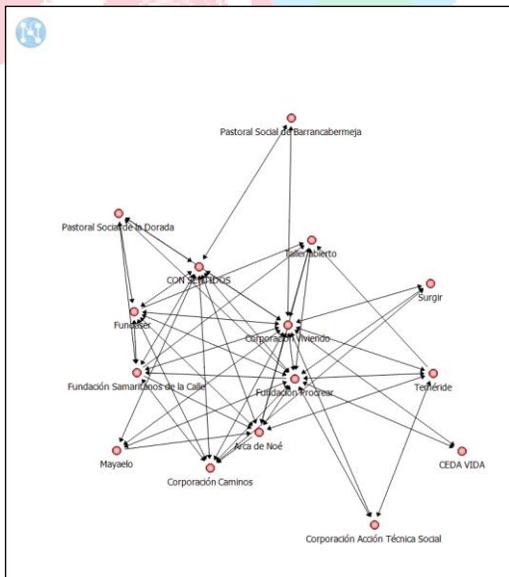


Figura 1. *Bonding Social Capital* de RAISSS

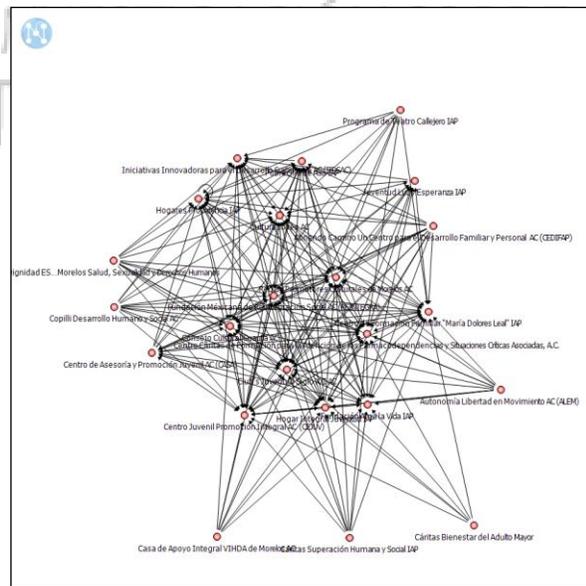


Figura 2. *Bonding Social Capital* de REMOISSS

REMOISSS

### **Tamaño de la red**

La amplitud de RAISSS-Colombia es de 15 nodos y de REMOISSS de 21 nodos. Ambas redes tienen una amplitud significativa, pero ninguna es una red grande, comparadas, por ejemplo con la Red Todos los derechos para todos (con 75 integrantes) o la Red por la Infancia (con 67 integrantes).

En relación al número de lazos RAISSS-Colombia cuenta con 90 y REMOISSS con 125. La incidencia de ambas redes es de 6. Cada lazo implica tiempo, por lo que es lógico que las OSC se relacionen más con algunas que con otras, pues tienen que relacionarse también con otras entidades fuera de la red. El que no se relacionen todas con todas, como veremos más adelante es una forma de optimizar su tiempo y sus relaciones, de gestionar de manera más efectiva la complejidad.

La distancia media de RAISSS-Colombia y de REMOISSS es 1.6. El diámetro de RAISSS-Colombia es de 2 y REMOISSS es de 3. En ambos casos, todos los nodos se encuentran a pocos pasos de distancia. Se trata de redes donde la información puede viajar rápidamente.

### **Número de componentes C**

De los grafos también se puede observar que ambas redes son conexas, por lo tanto tienen un solo componente.

Las OSC de REMOISSS están distribuidas en 6 ciudades (Ciudad de México (15), Ciudad Juárez (1), Ciudad Nezahualcóyotl (1), Cuernavaca (2), Cuautla (1), Tlayacapan (1)) de 4 de 32 entidades federativas (DF (15), Morelos (4), Chihuahua (1), Estado de México (1)). Está muy concentrada en el centro del país, especialmente en el DF. Aunque es común esta centralización en la sociedad mexicana no necesariamente sucede con todas las redes. Por ejemplo, las OSC de la RTDT están distribuidas en 21 entidades federativas. RAISSS-Colombia, en cambio está más distribuida que REMOISSS, aunque hay poca presencia en las zonas rurales y se concentra en las zonas urbanas de su país: en 10 ciudades (4 OSC en Cali, 3 en Bogotá y una en cada una de las restantes 8 ciudades) en el Distrito Capital y 7 de 32 departamentos.

### Centralidad de grado

Corporación Viviendo tiene la centralidad de grado máxima tanto de entrada como de salida. Esto puede ser debido seguramente al rol que juega en la red y a que es una red joven (CAFAC jugaba un papel similar en la REMOISSS durante los primeros años). Le sigue de cerca la Fundación Procrear con 93% de centralidad de salida y 86% de entrada. Sólo hay dos nodos con una centralidad de grado de salida y entrada menor al 20% y cinco nodos con una centralidad menor al 25%. Es decir, una red con una centralidad de grado bastante distribuida, que puede reflejar un liderazgo compartido y una estructura horizontal de relaciones, como se puede observar en la figura 3.

REINTEGRA y CAFAC son los nodos con mayor centralidad de grado de salida (95%), siguen HIJ (70%) y CEJUV (60%). CAFAC es el nodo con mayor centralidad de grado de entrada (60%), seguida muy de cerca por CEJUV (55%). Aunque también es una red con una centralidad de grado bastante distribuida, como se puede observar en la figura 4, en general la centralidad de grado en REMOISSS es menor que en RAISSS-Colombia, esto se puede deber a la incorporación de nuevos nodos el año pasado.

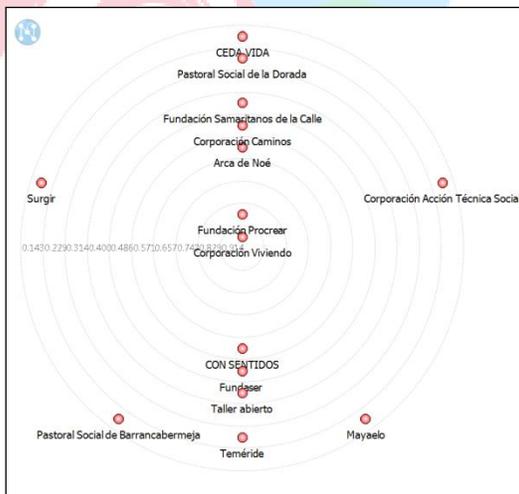


Figura 3. Centralidad de grado RAISSS

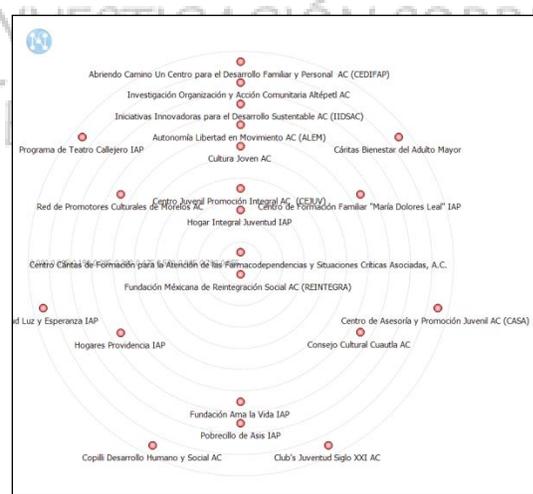


Figura 4. Centralidad de grado REMOISSS

### Densidad de la red

La densidad de RAISSS-Colombia es de 43% y de REMOISSS es de 30%. Es claro que ambas redes tienen una densidad significativa. El grado de densidad de las redes influye en el surgimiento al interior de la red de sistemas de normas y sanciones, así como en la posibilidad de acceso a información y otros recursos de la red. Con la densidad de ambas redes, se puede

asegurar que todos los nodos pueden compartir rápidamente la información y se pueden construir o reforzar lazos de confianza, ambos ingredientes importantes del capital social.

### **Inclusividad**

RAISSS-Colombia y REMOISSS tienen una inclusividad de 1, es decir, todos los nodos están incluidos en su red respectiva.

### **Reciprocidad**

La reciprocidad de los lazos de RAISSS-Colombia es de 91%, y de REMOISSS de 50%, es decir, que casi todos los lazos de la primera son recíprocos, mientras que en la segunda sólo 1 de cada 2. Eso habla de una mayor relación, pero también puede llevar a una redundancia que disminuye su eficiencia. A la misma conclusión (pues ambos indicadores están ligados) llegamos cuando analizamos la reciprocidad de diadas, que en RAISSS-Colombia es de 84%, y en REMOISSS es de 33%. Es decir, la reciprocidad de RAISSS-Colombia es casi el doble de la de REMOISSS, sin embargo, ésta es bastante alta, de todos modos.

RAISSS-Colombia tiene una Conexión de 100%, REMOISSS de 50%.

### **Fragmentación de la Red**

Conectividad de nodos y lazos de RAISSS-Colombia y de REMOISSS es de 2. Es decir, que se el conjunto mínimo de corte de ambas redes es de 2, y por lo tanto, la fragmentación de ambas redes es baja. Incluso al desconectar los tres nodos más conectados de cada red sólo se desconecta un nodo en la REMOISSS y dos nodos en RAISSS-Colombia. Por lo tanto, se ve que ambas redes son bastante robustas.

### **Transitividad**

RAISSS-Colombia tiene una transitividad de 55%, y REMOISSS de 56%. Esto implica que la información se comparte entre los nodos y, por lo tanto, puede fluir rápidamente.

### **Cliques**

Se detectan muchos cliques (9 en RAISSS-Colombia, 24 en REMOISSS) con muchos nodos cada uno (4.8 en promedio para RAISSS-Colombia, 5.6 para REMOISSS) al interior de la red y todos con un índice de cohesión alto, lo que señala nuevamente a redes muy interconectadas.

### **Tipología de Conectores**

En RAISSS predominan los conectores tipo enlace, es decir, que conectan particiones diferentes. Mientras que en REMOISSS predominan conectores del tipo Coordinador y Portero.

**Coefficiente de clusterización** de RAISSS-Colombia es 82%, y de REMOISSS, 76%. Ambas redes exhiben, por lo tanto, una estructura fuertemente arracimada. Las gráficas de los *clusters* de RAISSS-Colombia y REMOISSS se muestran respectivamente en las figuras 5 y 6.

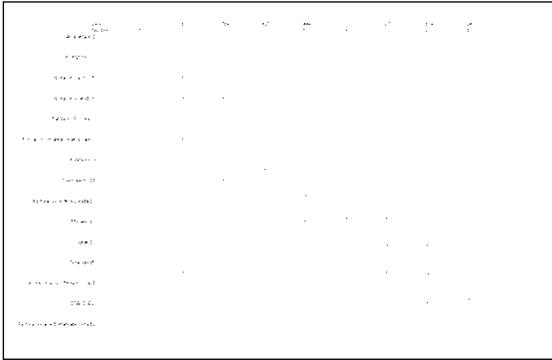


Figura 5. *Clusters* de RAISSS



Figura 6. *Clusters* de REMOISSS

### ***Bridging Social Capital***

El grafo correspondiente para el *Bridging Social Capital* de cada red se muestra en las figuras 7 y 8.

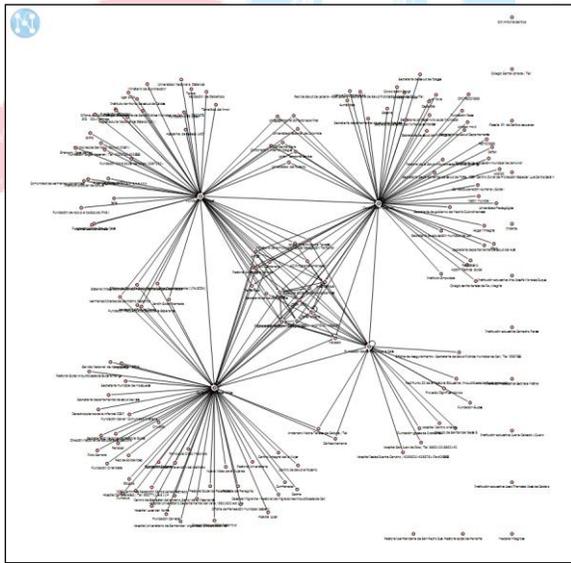


Figura 7. *Bridging Social Capital* de RAISSS

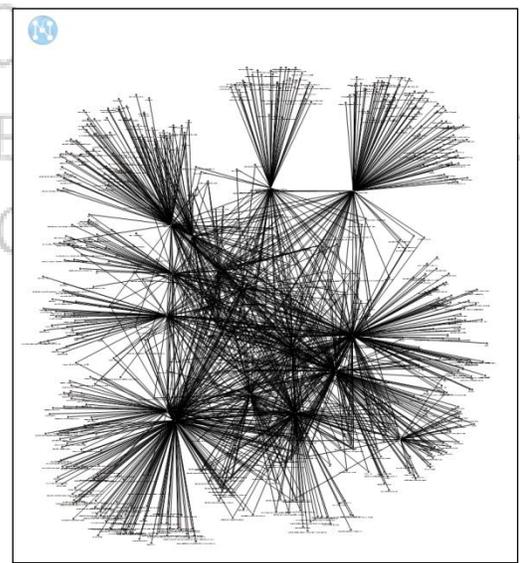


Figura 8. *Bridging Social Capital* de REMOISSS

Los dos grafos muestran claramente el gran tamaño de ambas redes (tanto en número de nodos (160 para la muestra de RAISSS-Colombia, 792 para REMOISSS), como de lazos (236 para la muestra de RAISSS-Colombia, 1753 para REMOISSS)). A pesar del tamaño impresionante que tienen ambas redes (recordamos que en el caso de RAISSS, se trata sólo de una muestra), lo más valioso de su capital social no radica sólo ni principalmente en su tamaño (aunque obviamente el

tamaño, en estos casos, sí importa), sino en la gran complejidad de su estructura (la forma que adquieren, la heterogénea composición, etcétera).

A continuación, vamos a tomar la red egocentrada de una OSC de cada red (Corporación Viviendo de RAISSS-Colombia, figura 9, y Juventud, Luz y Esperanza de REMOISSS, figura 10)) como ejemplos que evidencian la riqueza del capital social de ambas redes, en base a la calidad y diversidad de los nodos y lazos, y, más adelante, las estructuras que forman.

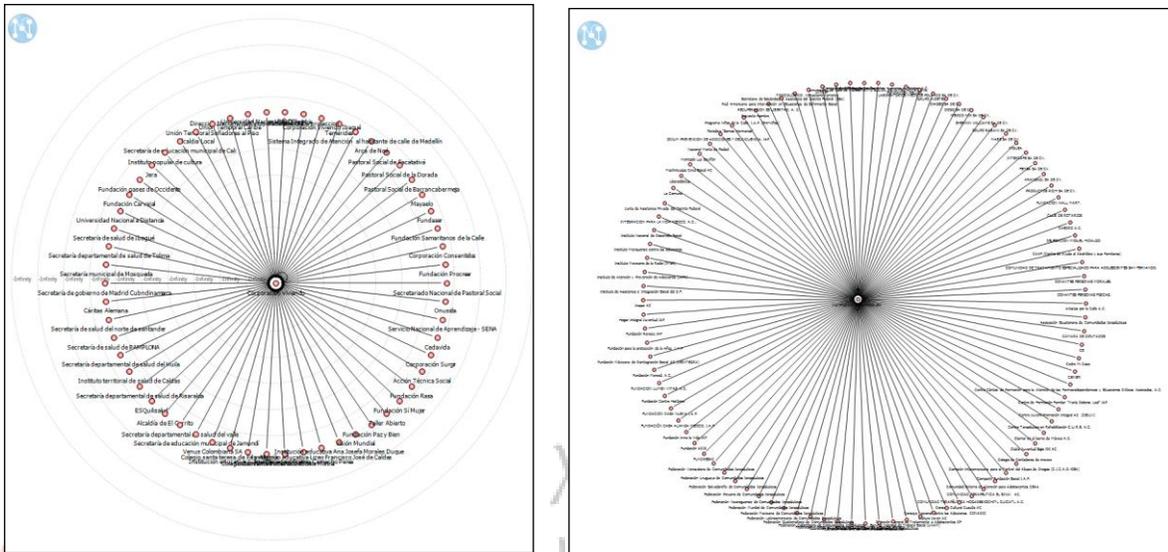


Figura 9. Corporación Viviendo (RAISSS) Figura 10. Juventud, Luz y Esperanza (REMOISSS)

### Tipología

Un elemento muy importante de la calidad del *bridging capital social* de ambas redes es la diversidad de la tipología de sus nodos. Por ejemplo, la figura 11 muestra, para el caso de la Corporación Viviendo, los nodos agrupados de acuerdo a la tipología. Se ve claramente que la mayoría de las relaciones es con nodos de Colombia y que hay una gran proporción de OSC (30.5%) y de organismos gubernamentales (33.9%), le siguen colegios y escuelas (11.9%), estructuras eclesiales (8.5%), organismos internacionales, universidades y financiadoras (3%) y, finalmente, empresas (1.7%). Esta distribución refleja muy bien el tipo de trabajo y de alianzas de Corporación Viviendo, y es un indicador de la riqueza de su *bridging capital social*. La figura 12, muestra los nodos agrupados de acuerdo a su tipología de Juventud, Luz y Esperanza, el tamaño es proporcional al ámbito.

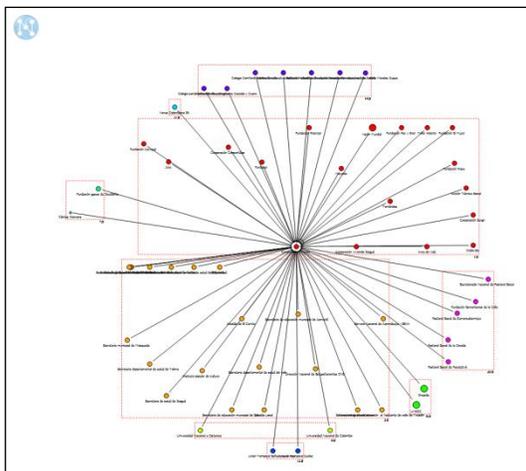


Figura 11 Corporación Viviendo (Tipología)

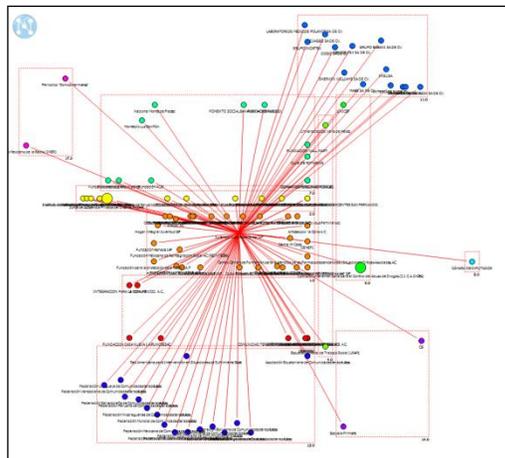


Figura 12. Juventud, Luz y Esperanza

(Tipología)

En la figura 13 se muestran los nodos de la red de Viviendo agrupados por país y con el tamaño proporcional al ámbito. La figura 14 exhiben la red de Juventud, Luz y Esperanza, agrupados por país y con el tamaño proporcional al ámbito.

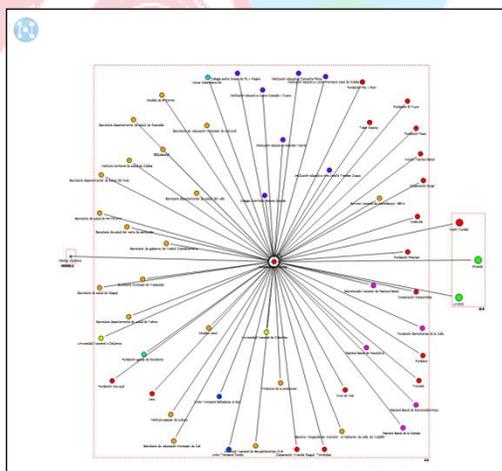


Figura 13 Corporación Viviendo (país, ámbito)

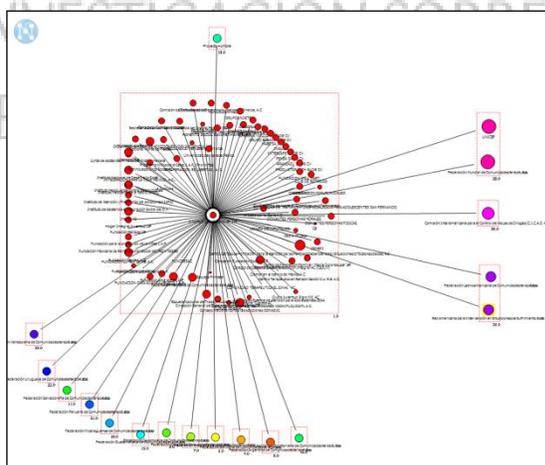


Figura 14. Juventud, Luz y Esperanza (país, ámbito)

La figura 15 exhiben la red de Juventud, Luz y Esperanza de acuerdo a la formalidad (arriba, las organizaciones con convenios escritos; en medio, con convenios verbales, y abajo sin convenios) y tiempo de relación (tamaño de los nodos). Por último, en la figura 16, se clasifican los nodos de

la red de JLE de acuerdo a la sistematicidad de la relación (a la izquierda, las relaciones regulares; en medio, las eventuales, y a la derecha, las sistemáticas).

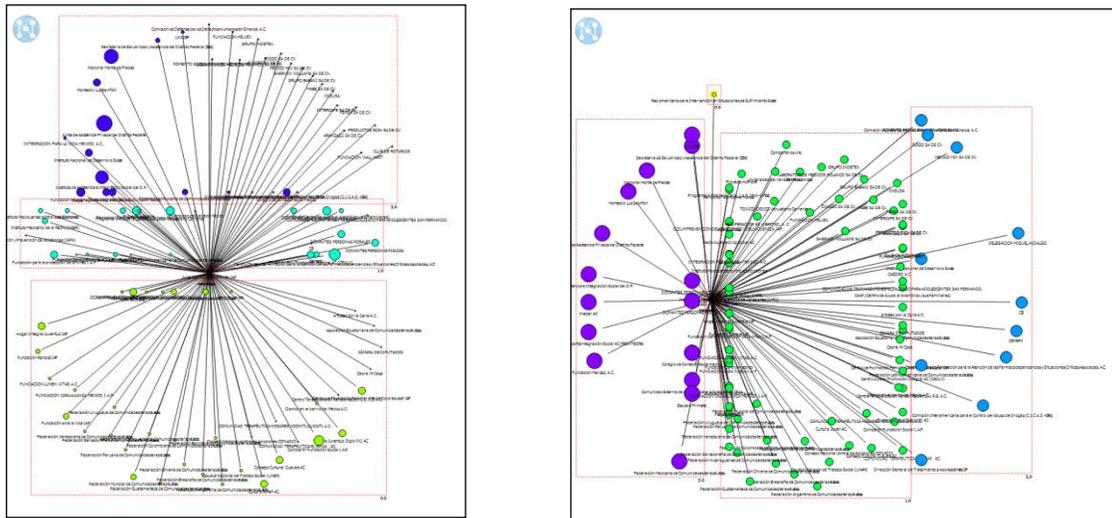


Figura 15 Juventud, Luz y Esperanza (formalidad) 16. Juventud, Luz y Esperanza (sistematicidad)

No entramos en detalle en el análisis de cada grafos, porque hablan por sí mismos: muestran claramente la riqueza del *bridging capital social*, a partir de la diversidad de las características de formalidad, tiempo, tipo e intensidad de relación, y los países y ámbitos de los nodos.

En conjunto, todas figuras nos muestran claramente la riqueza del *bridging capital social* de la red en su conjunto, a partir de la gran diversidad de las relaciones que han construido las OSC de REMOISSS: 22 tipos de nodos (desde OSC hasta organismos internacionales) con ámbitos que van desde lo local hasta lo mundial. Cada organización tiene su propio capital social, sin embargo, la red es más que la suma del capital de cada una, porque como veremos más adelante, las OSC ocupan hoyos estructurales que ponen en relación a muy diferentes actores, lo que potencia las sinergias de la red.

Uno de los resultados más interesantes es que las redes no necesitan contar con un número muy grande de asociados ni tener una densidad muy elevada, donde todas las OSC deben tener relaciones con todas las demás (figura 18, de una red con el número de nodos de REMOISSS pero una densidad de 100%, es decir, un clique). De acuerdo a una manera de pensar lineal simplista suena lógico, sin embargo, el estudio de los sistemas complejos nos ha enseñado que las cosas no suceden así. En primer lugar, el que no se dediquen tanto a “reclutar” muchas OSC, ni a invertir mucho tiempo a relacionarse con todas y cada una de las OSC que pertenecen a su red,

por lo tanto, no forman redes homofílicas, encerradas en su propio “mundo” sino que les posibilita relacionarse con actores de una gran diversidad de tipologías y, como demuestra el análisis de los hoyos estructurales, les permite ocupar lugares estratégicos que les convierten, a menudo, en puentes entre “mundos” que de otra manera estarían desconectados: por ejemplo, las financiadoras y las comunidades locales, las universidades y otras OSC, las parroquias y los organismos internacionales. De esta manera, disminuyen la redundancia de la información, aumentando su eficiencia y la calidad de su capital social. Ambas redes (figura 7 y 8) se encuentran a medio camino de los extremos de complejidad algorítmica mínima (en relación a la estructura de los grafos), los casos de densidad 0% (todos los nodos desconectados, figura 17) y 100% (todos los nodos conectados con todos, figura 18). También, se encuentran entre la complejidad algorítmica máxima (red aleatoria) y la mínima (redes de densidad 0% y 100%) y se aproximan a la estructura de una red libre de escala.

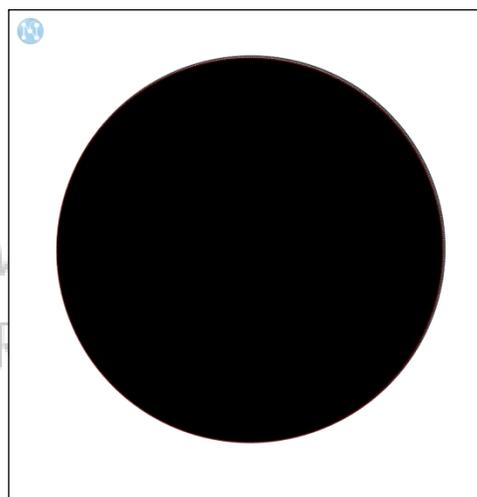
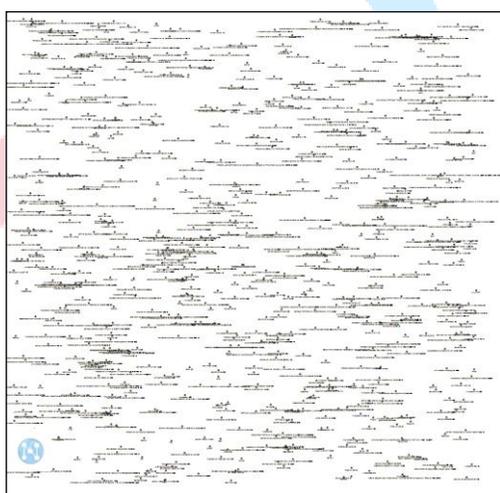


Figura 17 Red con todos los nodos desconectados    Figura 18 Red con todos los nodos conectados

## Conclusiones

Se presentaron dos casos de redes de OSC (RAISSS-Colombia y REMOISSS) de dos contextos diferentes (Colombia y México), aunque con grandes similitudes: países fuertemente vinculados a la producción y tráfico de drogas ilícitas, con políticas públicas principalmente basadas en el paradigma de “guerra a las drogas”, con gobiernos nacionales muy comprometidos con la política de Estados Unidos (expresados en gran medida, pero no de manera exclusiva, en el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida). Ambas redes surgen de la articulación de OSC que comparten el modelo ECO<sup>2</sup>, que constituye un marco teórico-metodológico común, que ha servido no sólo

para la lectura de la realidad social y el abordaje de las situaciones sociales, sino que les ha permitido la acumulación y sistematización de experiencias. Así mismo, ambas comparten una fuerte alianza con la DCV, entre ellas y con otras redes, todo esto es parte de su capital social y simbólico. Por otro lado, las OSC de ambas redes cuentan, además del capital social que hemos analizado en este estudio, con un importante capital cultural porque son expertas en sus temas de intervención; su cercanía con la población, sus diagnósticos de necesidades y problemas sociales, y el planteamiento y aplicación de diversas metodologías en la atención social, las legitima como actores de consulta y asesoría. Todos estos elementos han sido clave, sin duda, en su posibilidad de IPP. A partir de estos estudios de caso, se muestra que las OSC han contribuido efectivamente en la definición, diseño, implementación, evaluación y seguimiento de políticas públicas de drogas. Así mismo, se evidencia la gran complejidad en la interacción e interlocución entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para la discusión de las políticas públicas.

Analizando las experiencias de las OSC que se han articulado en RAISSS-Colombia y REMOISSS se ha confirmado que la estrategia que han seguido (no siempre explícita ni conscientemente) para incidir en políticas públicas, ha sido a partir de la aplicación de diversos componentes teórico-metodológicos del modelo ECO<sup>2</sup>: las OSC de ambas redes le han apostado a conformarse como una minoría activa, articulados en redes con un fuerte *capital social* (tanto en los componentes *bonding* y *bridging*). que les ha permitido realizar un trabajo de red (alianzas y sinergias con otras OSC y con otros actores diversos (universidades, comunidades locales, entidades gubernamentales, etcétera)), para cambiar las representaciones sociales vinculadas a las políticas públicas de drogas, interactuando de manera no lineal y fractal con el gobierno, en sus diferentes niveles y organismos, y otros actores como las universidades, otras OSC y las comunidades, actuando como sistemas complejos adaptativos.

En la presente investigación hemos visto cómo formar parte de una red cohesionada (pero no demasiado), horizontal (pero con una cierta estructura jerárquica que optimiza las interconexiones), con liderazgos compartidos y, especialmente, el compartir un mismo modelo les ha permitido hablar un lenguaje común, que la información y el apoyo circule rápidamente, pero también producir conocimiento e influencia, a partir través de los resultados de las investigaciones en la acción y de las experiencias desarrolladas. Así, en ambas redes se han realizado sistemáticamente acciones como: investigación, formación y capacitación; participación en mesas de trabajo, de diálogo y debate en torno a iniciativas de ley, en la definición o

modificación de políticas públicas, en convocatorias e iniciativas públicas y movimientos sociales que buscan modificaciones jurídicas y/o nuevos enfoques para los fenómenos sociales que atienden; organización (con otros actores) de seminarios, coloquios, foros, conferencias, ponencias y otras formas de divulgación, como presencia en medios y publicaciones; construcción y experimentación de modelos de intervención social, brindan consultoría y asesorías a organismos gubernamentales e internacionales sobre la problemática que atienden.

Como revela la presente investigación, las OSC de las redes han logrado una incidencia significativa en políticas públicas de drogas, incluso, a pesar de ir completamente a contracorriente con las posiciones oficiales: en el caso colombiano, señaladamente el diseño e implementación del modelo de inclusión social y de las zonas de orientación escolar; en el caso mexicano, principalmente la inclusión de la perspectiva de la reducción de daños y riesgos asociados al consumo de sustancias psicoactivas en la “Norma Oficial Mexicana NOM-028-SSA2-2009, Para la prevención, tratamiento y control de las adicciones” (ver anexo).

Insistimos que estos logros no fueron, sin embargo, producto de procesos sencillos y lineales, al contrario, ejemplifican muy bien la complejidad del proceso y la necesidad de plantearse, a menudo, una perspectiva de mediano y largo plazo.

### **Propuesta hacia un modelo de incidencia en políticas públicas**

En particular, el objetivo de estas investigaciones ha sido producir una propuesta que contribuya a mejorar las capacidades de las OSC para la incidencia en las políticas públicas, todo esto para fortalecer e incrementar la articulación y corresponsabilidad entre los diferentes actores sociales, para el mejoramiento de la calidad de vida de sectores de la población que se encuentran en situaciones de sufrimiento social.

Algunos de los elementos clave de esta propuesta, a partir del presente estudio, son los siguientes:

- El modelo ECO<sup>2</sup> puede emplearse como parte de un marco teórico-metodológico para la incidencia en políticas públicas. Por un lado, porque, desde el punto de vista teórico, brinda elementos para entender mejor la complejidad de los procesos sociales, como desde el punto de vista metodológico para señalar posibles estrategias de intervención. Por otro lado, favorece la posibilidad de articularse en red con otras OSC, al brindar un lenguaje común, un marco de referencia compartido, la facilidad de intercambiar experiencias y recursos, una plataforma regional de formación y de investigación, etcétera.

- Independientemente de que se adopte el modelo ECO<sup>2</sup> en su totalidad, muchos de sus elementos pueden emplearse de manera autónoma para la IPP: el trabajar principalmente en el cambio de las representaciones sociales, el trabajo de articulación en red, la teoría de las minorías activas como propuesta para impulsar procesos de influencia social, las teorías de los sistemas no lineales, en particular de los sistemas complejos adaptativos.

- Un elemento clave, sin duda, de cualquier propuesta para mejorar la capacidad de IPP de las OSC, es buscar fortalecer el capital simbólico y social de las OSC y sus redes para lograr sinergias con otros actores como las universidades y centros de investigación, otras OSC, grupos y comunidades, incluso estructuras gubernamentales. Para optimizar la inversión en tiempo y otros recursos en el fortalecimiento del capital social, los resultados de la presente investigación ofrecen pistas importantes:

- a) No buscar formar redes gigantes ni completamente interconectadas. La redundancia aumenta muy rápidamente con la densidad y disminuye los beneficios de la incorporación de más nodos y/o lazos.

- b) Aprovechar los hoyos estructurales, los lazos débiles, tratar de ocupar lugares de interconexión privilegiados (conformar puentes y puntos de corte, por ejemplo).

- c) Diversificar las relaciones. La sabiduría popular nos enseña a "No poner todos los huevos en una canasta", lo mismo en el capital social se trata de no constituir redes altamente homofílicas, sino, por el contrario, buscar relaciones con una mayor heterogeneidad en su tipología.

- d) Los indicadores basados en el *Network Social Analysis*, que empleamos en esta investigación permiten operativizar y estandarizar el análisis del capital social de las redes de OSC.

- e) La propuesta de análisis desarrollada puede servir como base para hacer un autodiagnóstico del capital social y, a partir de ahí, diseñar estrategias para fortalecerlo.

Retomamos algunas de las lecciones aprendidas en la investigación anterior, pero que se han reforzado en la presente y que forman parte de una propuesta de IPP para las OSC:

- Partir de evidencias científicas (se subraya la importancia de documentar, sistematizar, evaluar, producir conocimiento a partir de las experiencias de las OSC, y el modelo ECO<sup>2</sup> sirve muy bien a este propósito).

- Crear visibilidad por todos los medios al alcance de las OSC, en particular los especializados: artículos técnicos y de divulgación, ponencias, organización de eventos académicos, participación en medios de comunicación, etcétera.
- Aprovechar todos los espacios de interlocución y visibilidad (consejos, mesas, foros, consultas, etc.).
- Dar seguimiento a la interlocución. Ser conscientes que son procesos a mediano y largo plazo.
- La relevancia de sistematizar y difundir los procesos mismos de incidencia.
- La necesidad de seguir investigando la participación de la sociedad civil en la incidencia en políticas públicas.

## **Bibliografía**

- Bourdieu, Pierre (1980). “Le capital social” en Actes de la Recherche en Sciences Sociales, núm. 31.
- Burt, Ronald (1992). Structural holes. Cambridge: Harvard University Press.
- Cyram (2011). NetMiner 4.0.0. Seoul: Cyram Inc.
- Durston, John (2001). *Capital social- parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe*. Chile: CEPAL.
- Huisman, M. & van Duijn, M. A. J. (2003). *Software for social network analysis*. USA: Cambridge University Press
- Knoke, D. & Kuklinski, J. H. (1982). *Network Analysis*. USA: Sage.
- Machín, Juan (2011). “Redes sociales e incidencia en políticas públicas. Estudio comparativo México-Colombia”. México. Centro Cáritas de Formación para la Atención de las Farmacodependencias y Situaciones Críticas Asociadas.
- Machín, Juan; Velasco, Manuel (2004). “Experiencias de articulación en Red en México” en *Memoria del Primer Encuentro de la Red Centroamericana de Organizaciones que Intervienen en el Sufrimiento Social*. Costa Rica: RECOISS- Humanitas.
- Machín, Juan; Velasco, Manuel (2007). “Redes de Organizaciones de la Sociedad Civil: entre el deseo y la realidad” en *Memoria de la Primera Reunión Latinoamericana de Análisis de Redes Sociales*. Argentina: Universidad de La Plata y grupo Antropocaos.

Machín, Juan; Velasco, Manuel; Silva, Elsy Yaneth; Moreno, Alejandra (2010). “ECO<sup>2</sup> ¿Un modelo de incidencia en políticas públicas? Estudio de caso de la REMOISSS“. México. Centro Cáritas de Formación para la Atención de las Farmacodependencias y Situaciones Críticas Asociadas.

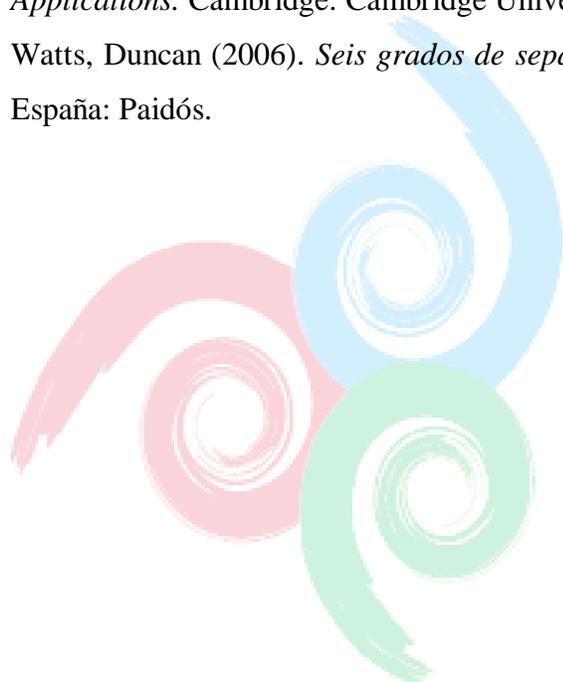
Portes, Alejandro (1998). “Social Capital: Its Origins and Applications” in *Modern Sociology Annual Review of Sociology*. USA: Annual Reviews. Vol. 24. pp. 1-24.

Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work*. USA: Princeton University Press.

Scott, John (2000). *Social Network Analysis. A Handbook*. Londres: Sage.

Wasserman, Stanley y Faust, Katherine (1994). *Social Network Analysis. Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.

Watts, Duncan (2006). *Seis grados de separación. La ciencia de las redes en la era del acceso*. España: Paidós.



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

## **Mesa C.2 Inserción social y consolidación democrática**

### **Perspectivas en la investigación acerca de la formación de ciudadanos relación entre el capital social, aprendizaje-servicio y género.**

*María Auxiliadora Ballesteros Valle*

#### **EJE TEMÁTICO**

Participación Ciudadana y Responsabilidad Social

#### **RESUMEN**

La revisión de literatura es un paso fundamental en la investigación, en este sentido el presente trabajo aporta principios, conceptos, teorías, hallazgos que sirven de punto de partida para la investigación sobre ciudadanía, educación y género, en el marco de la formación de ciudadanos. Se analiza el concepto de ciudadanía y el surgimiento del concepto ciudadanía global, las estrategias y los contextos en donde se ha estudiado, las técnicas de aprendizaje que se han utilizado, así como su relación con el incremento del capital social. Se detectan diversas áreas de interés y relevancia para investigaciones futuras: el factor cultural; el capital social y su relación con la ciudadanía; los comportamientos ciudadanos organizacionales y escolares como contextos culturales identificados; la importancia de la detección de indicadores de ciudadanía para la profundización de su estudio, específicamente la formación del voluntariado. La principal aportación es un marco teórico para la subsecuente investigación sobre el Tercer Sector.

#### **PALABRAS CLAVE**

*Ciudadanía, género, educación, capital social, voluntariado.*

#### **Antecedentes**

La participación ciudadana como un reflejo de la democracia, ha sido una preocupación fuertemente discutida en las últimas décadas. La democracia no es un tema nuevo de estudio, sin embargo, la reflexión sobre el ejercicio de ésta, está cobrando mayor importancia en los últimos años, sobre todo al considerar que sólo es posible hablar de ella si existen ciudadanos comprometidos. La democracia es una gran fuerza, incluso mayor que la de los partidos políticos, aunque se ha disminuido al acto de votar, y no al compromiso que realmente representa.

Putnam y Feldstein (2003) afirman que la preocupación del compromiso social entre jóvenes, se incrementó considerablemente a principios de los 90's en USA. Durante esta década los jóvenes comenzaron a participar más en acciones voluntarias, principalmente por ser una actividad obligatoria en las escuelas y no idealmente por una preocupación genuina por los demás. Numerosos autores (Agerrondo, 1999; Arnold, Crohen y Warner, 2009; Arnot, 2006<sup>a</sup>, 2006b, 2009<sup>a</sup>, 2009b; Bass, 2002; Bowen, Burke, Little, y Jacques, 2009; Clauke, 2004; David, 2009; Faulks, 2006; Garratt y Piper, 2010; Hall y Coffey, 2007; Kennedy, 2007; McGregor, 2004; Pérez, 2004; Pérez, 1997) coinciden en que es necesario educar en la democracia, es decir, que el papel de la educación es fundamental para la formación de ciudadanos activos, que hagan un ejercicio responsable de la democracia, y que las universidades deben participar en esta formación. Una de las características primordiales de la democracia es la igualdad, en todo sentido, pero en especial, en la equidad de géneros.

En el marco de la formación de ciudadanos con equidad de género, se han identificado áreas de oportunidad en la investigación (Arnot, 2006, 2009; Arnot, y Mac an Ghail, 2006; Osses y Barquet, 2006) que pueden concretarse en los siguientes temas: a) el factor cultural en la formación de ciudadanos, desde el punto de vista del maestro, del alumno y del contexto; b) el papel del capital social en la formación de ciudadanos, desde el punto de vista del tejido social y de ayuda que puede formarse a través del trabajo en asociaciones o en emprendimiento social, así como el funcionamiento de redes u organizaciones que propicien la confianza social y, por lo tanto, una ciudadanía activa; c) el papel que juega el ciudadano y las implicaciones de su actuar como voluntario, tanto dentro de las redes de asociaciones como el actuar individual; d) en cada uno de estos temas, se ha resaltado el papel de la mujer en la formación de ciudadanos, ya sea como formadora, como ciudadana activa dentro de alguna asociación, la forma en la que participa en el incremento del capital social, a nivel local y global.

## **Marco Teórico**

### **a) Introducción**

El concepto de ciudadanía se ha discutido a lo largo de los siglos, y no hay una diferencia significativa con lo que sucede en nuestros días, ya que también es posible mencionar diversos tipos de ciudadanía, enmarcados principalmente en las diferentes clases de gobierno. En la actualidad, las universidades han reflexionado sobre su papel formador y se han percatado de su gran responsabilidad social a raíz de las reflexiones sobre este tema. Este concepto cobra importancia al ser relacionado no solo con las obligaciones políticas o democráticas, sino como parte de diferentes comportamientos humanos como la equidad de género.

El estudio de la ciudadanía se remonta a la Edad Antigua, incluso es factible afirmar que ha sido un concepto cambiante y que ha sido determinado por el momento histórico y el grupo social y cultural que le haya abordado. En la Edad Antigua, Platón mencionaba al ciudadano ejemplar, en la Edad Media se perdió el protagonismo de las mayorías al haber una relación de lejanía entre el señor feudal y el pueblo. Es en la Edad Moderna cuando podemos visualizar una nueva concepción del ciudadano, y diferentes perspectivas sobre su actuar, su responsabilidad, su rol y en general sus características. Aunque para algunos la modernidad no ha terminado, y para otros ha comenzado una nueva etapa hasta ahora llamada posmodernismo, no hay una diferencia radical con lo que sucede en nuestros días, ya que también es posible mencionar diversos tipos de ciudadanía, enmarcados principalmente en los diferentes tipos de gobierno. (De la Villa Moral, 2009)

El factor común en la historia de la humanidad es que ha existido este concepto como un motivo para la reflexión, la investigación, el estudio, pero sobretodo el ejercicio de la ciudadanía. Específicamente en el área educativa, ha cobrado un mayor auge en las últimas décadas. La RSU o Responsabilidad Social Universitaria es hacer que la institución reflexione sobre su papel, no solo de formador de expertos sino de personas conscientes y críticas de su entorno, que sean capaces de proponer, aplicar y generar mayor valor a la comunidad. La RSU está directamente ligada a la formación de ciudadanos (Vallaey, 2008). Debido a esto, se han llevado a cabo esfuerzos importantes en la formación de ciudadanos desde sus aulas, han establecido algunos mecanismos para conocer los efectos de estos esfuerzos, pero han sido desde los mismos contextos y a corto plazo. Ya sea para los neoliberales, los republicanos o los empíricos, la

ciudadanía cobra importancia al ser relacionada no solo con las obligaciones políticas o democráticas, sino como parte de diferentes comportamientos humanos esperados para lograr una armonía social de acuerdo con los diferentes contextos. (Quintelier & Dejaeghere, 2008).

Si son los comportamientos humanos en sociedad, la concreción de la ciudadanía, entonces el comportamiento humano debe ser formado y reflexionado desde la educación. Raziel (2011) sugiere que es responsabilidad de las escuelas formar ciudadanos, desde el nivel básico y medio básico, de tal forma que la universidad sea sólo el último peldaño para la concientización del ciudadano. Por ello, la estrategia que han seguido varias universidades a nivel global (Bowen, Burke, Little & Jacques, 2009; Bryan, 2009; Coogan, 2006; Cousins, Mickelson, Williams & Velasco, 2008; Deuchar, 2008; Gonsinorek, 2003; Santos y Lorenzo, 2007), es la formación de ciudadanos a través de la técnica didáctica aprendizaje-servicio. A través de proyectos de campo se invita a los alumnos a reflexionar sobre las necesidades de su comunidad, las diversas formas en que ellos pueden contribuir y proponer, a la par de la reflexión que esta actividad genera, no sólo en cuestión de conocimientos sino de los comportamientos y valores presentes en los proyectos.

Los esfuerzos de las universidades han sido reconocidos, y valorados a través de la Responsabilidad social Universitaria, en el caso de México en particular es el CEMEFI (Centro Mexicano para la filantropía) el encargado de otorgar estos reconocimientos, entre otras instancias. A pesar de ello Zurita (2011) confirma que no es responsabilidad exclusiva del gobierno, a través de las escuelas públicas, la formación de ciudadanos participativos, sino es una combinación de diversos factores, entre ellos la sociedad civil y las familias. El autor establece que los ambientes alrededor de las escuelas, los programas educativos y la sociedad en general, determinan el grado de compromiso de los estudiantes, así como el contacto con la violencia o la paz que puedan vivir en sus alrededores.

En conjunto con la erradicación de la violencia, una de las principales preocupaciones de los nuevos programas educativos ha sido la equidad de géneros. Arnot (2006a, 2006b, 2009a, 2009b, 2009c), Arnot & Mac an Ghail (2006), Fennell & Arnot (2008), establecen que es necesario hablar de género si se desea hablar de democracia, compromiso social, o ciudadanía activa. No se trata sólo de respetar a la mujer en el contexto escolar, sino de incluir en los programas educativos mecanismos para trabajar en la tolerancia, y la igualdad de oportunidades. Sin

embargo, en el caso de México será necesario revisar de qué forma se da esta orientación y si la formación ha sido en función del respeto a la equidad de género.

En resumen, los principios o teorías que se abordan en el presente trabajo se clasifican en los siguientes temas:

- a) Clasificación de la ciudadanía, con base en los estudios realizados por Mejlgaard y Stares (2009) y Westheimer y Kahne (2004).
- b) La ciudadanía global tiene un gran peso en el interés de los investigadores, por formar parte de la realidad. La globalización provoca que el estudiante actual sea participativo y preocupado por la democracia. (Knight y Harnish, 2006; Meyer, Bromlez y Ramírez, 2010; Banks, 2004; RoBteutscher, 2010).
- c) El capital social es uno de los componentes más nombrados en los estudios sobre ciudadanía global y se revisa también la forma en que éste afecta a la ciudadanía. (Fennell y Arnot, 2008; Zmerli, 2010).
- d) El aprendizaje servicio como la técnica didáctica más utilizada para la formación de ciudadanos. (Coogan, 2006; Roberts, 2003; Gonsiorek, 2003; Cousins, Mickelson, Williams y Velasco, 2008; Bryan, 2009).
- e) Los estudios sobre comportamiento ciudadano, ya sea organizacional o estudiantil, proveen de diversos instrumentos y metodologías que pueden aplicarse en otros contextos y realidades organizacionales. (Xiaohua y Carey, 2009; Nielse, Hrivnak y Shaw, 2009; Turnipseed y Wilson, 2009; Okediji, Esin, Sanni y Umoh, 2009; Somech y Ron, 2007).
- f) Género, ciudadanía y educación, son los tres temas que se entrelazan para determinar cómo se incluye la equidad de géneros en la formación de ciudadanos. El tema se considera en el curriculum formal, pero no se estudia desde el curriculum oculto ni posterior al periodo educativo formal. (Arnot, 2006a, 2006b, 2009a, 2009b, 2009c; Arnot y Mac an Ghail, 2006; Lister, 2003).

Es posible entonces relacionar cada uno de estos temas, teorías e investigaciones con base en el concepto de ciudadanía, así como concretar como último paso, los estudios de género en los procesos de formación de ciudadanos.

## b) **Ciudadanía**

La ciudadanía es una competencia, que se ejerce a través de conocimientos, habilidades, actitudes y valores en la convivencia con los otros; tiene diferentes dimensiones: cultural, política, social, relacionadas entre sí y que suceden en la comunidad y la interrelación con los demás. (Anonymous, 2002) La ciudadanía desde el punto de vista liberal debe cumplir con tres requisitos: a) los seres humanos son autónomos y racionales, su existencia es originada incluso antes que la sociedad, b) la sociedad debe garantizar la libertad de todos sus miembros para ejercer esta competencia ciudadana, c) la igualdad humana. (Dietz, 1985). Por lo tanto, el contexto que exista para ejercer la ciudadanía es fundamental y debe estar asegurado desde la existencia del ser humano, la libertad que ejerza en esa existencia, y la igualdad que pueda lograr a través de la convivencia. Existencia, libertad e igualdad son piezas clave en la definición de la ciudadanía. Además, Dietz (1985) considera a la ciudadanía como un continuo, no como una actividad momentánea, que sucede en la mayoría de las ocasiones en tiempos de elecciones, o en tiempos de crisis. Si se tiene claro que la ciudadanía tiene como objetivo final el arreglo social, la armonía social, es entonces cuando se confirma que no es un momento, sino es un paso por la historia de los grupos o sociedades. En este sentido, la convivencia social tiene dos implicaciones: el ser individual, y el ser relacionado con otros.

La ciudadanía ha sido definida por Xiaohua y Carey (2009) a través de dos factores: a) autorregulación y orientación a los otros y b) su relación con la motivación y la personalidad. La ciudadanía auto-regulada está relacionada positivamente con la motivación intrínseca mientras que la ciudadanía orientada a los otros está significativamente relacionada con la interdependiente auto-construcción. De tal forma que hay dos componentes claramente identificados: individual y social, que al relacionarlos con la existencia, la libertad e igualdad generan una relación entre ambas dimensiones.

La ciudadanía también ha sido abordada desde diferentes perspectivas: la republicana, la neoliberal y la empírica. La republicana tiene su base en la antigua Grecia y la política. Los neoliberales hablan sobre asegurar los servicios educativos y de salud. Los empíricos establecen actitudes políticas esperadas. En los tres casos se puede presentar de forma activa o pasiva. La primera se mide a través de comportamientos, la segunda son actitudes, valores o creencias. Las principales actitudes han sido ejemplificadas como: disponibilidad, justicia social, cumplimiento con los deberes, satisfacción de vida, auto-regulación, cohesión familiar, cohesión cultural,

orientación a los otros, motivación intrínseca, reciprocidad, conciencia, independencia, espontaneidad, personalidad. Los valores de la ciudadanía pasiva son diferenciados a través de la identidad, lealtad, responsabilidad, pertenencia, solidaridad, patriotismo. Por su parte, la ciudadanía activa ha sido definida por diferentes comportamientos como: autoeficiencia, liderazgo, participación, voluntariado, enfrentamiento, compromiso con los deberes, cooperación y contribución. (Kennedy, 2007)

La ciudadanía se ha clasificado en diversas formas. La primera es: política, social, democrática, científica y cultural. Para la política, el ciudadano es aquel que cumple con sus obligaciones políticas, ejerce sus derechos políticos, realiza voluntariado, protesta, participa en sindicatos, tiene un compromiso con el gobierno, ejerce una confianza política y define sus intereses políticos. En suma, participa activamente en los aspectos relacionados con la gobernabilidad de su comunidad.

En relación a lo anterior, pero en el aspecto social, el ciudadano revisa y engrandece el capital social, evita el aislamiento, participa en redes sociales (no necesariamente las que tienen que ver con la tecnología), evita el racismo y pertenece a asociaciones o clubes. Finalmente también representa un aspecto activo o de participación en otros sentidos. De manera muy específica, la ciudadanía democrática se traduce en un compromiso cívico, la eliminación de estereotipos, practicar la tolerancia, preocuparse por la desigualdad y evitar el etnocentrismo. Tanto en lo social, lo político y lo democrático - considerando a estos tres subconjuntos concéntricos - la participación es un elemento común. Un aspecto aún más específico es la ciudadanía cultural y científica. En ambas, se determina también como un ciudadano a aquel que presenta interés en la ciencia (Pedretti, 1996), está al pendiente de la tecnología, busca información actualizada y tiene un compromiso con el conocimiento.

El dinamismo del concepto de ciudadanía se debe a que las implicaciones activas de los comportamientos, así como la reflexión que requiere un cambio de actitud, forma de pensar o actuación humana, son procesos complejos. Para operacionalizar los valores, las actitudes y comportamientos se han realizado diferentes investigaciones de corte cuantitativo. Mejgaard & Stares (2009), Westheimer & Kahne (2004), Kennedy (2007), Vryonides (2007) realizan un esfuerzo por encontrar los constructos que definan al buen ciudadano, al ciudadano responsable o

al ciudadano en general. Su principal contribución es agregar indicadores a la lista de lo que podría ser observado.

No sólo bajo la concepción de ciudadanía activa están los autores como Faulks (2006), Kiwan (2007), Westheimer & Kahne (2004), o Mejlgaard & Stares (2009) desde la participación y competencia; Knight & Harnish (2006), también definen a la ciudadanía en una democracia como aquella que: (a) le da la condición de miembro de los individuos dentro de una unidad política, (b) otorga una identidad a las personas, (c) constituye un conjunto de valores, generalmente se interpreta como un compromiso con el bien común de una unidad política particular; (d) implica la práctica de un grado de participación en el proceso de la vida política, y (e) implica ganar y utilizar el conocimiento y la comprensión de las leyes, documentos, estructuras y procesos de gobernabilidad.

Por su parte, Knight & Harnish (2006) revisan los diferentes conceptos de ciudadanía de acuerdo con las ideologías dominantes. A pesar de que Kennedy (2007) aporta una distinción importante entre derechos y obligaciones, el concepto de ciudadanía sigue siendo definido desde otros comportamientos, nuevamente relacionados con aspectos políticos más que sociales. Cabe resaltar que contempla al voluntariado, dentro del giro político de su propuesta, al igual que Mejlgaard & Stares (2009), Westheimer & Kahne (2004).

De manera muy específica Mejlgaard & Stares (2009), abordan a la ciudadanía como una dicotomía participación-competencia. La participación y la competencia han sido definidas como contradictorias u oponentes cuando en realidad son complementarias. Argumentan que medir a la ciudadanía no debe hacerse con indicadores de participación o competencia sino como una relación entre ambas. La diferencia cultural y la participación vertical y horizontal son aspectos relevantes a considerar en una investigación. La participación horizontal se relaciona con el compromiso en la ciencia y la cultura. Y la vertical es la forma en que las personas toman parte de las actividades. Así, la conclusión es que ante una mayor participación ya sea vertical u horizontal, hay una mayor competencia.

Por otro lado, clasificar al buen ciudadano en tres diferentes tipos: responsable personalmente, participante, y orientado a la justicia es una problemática presente. (Westheimer & Kahne, 2004). Determinar al ciudadano desde una perspectiva positiva o aceptable desde el punto de vista

moral, ha sido un tema de discusión entre los diferentes investigadores. ¿La ciudadanía implica bondad? ¿bajo qué circunstancias? ¿Qué relación tiene con la ética y la moral?

Una de las posibles respuestas ha sido su carácter activo. Faulks (2006) identifica a la ciudadanía activa y pasiva, frente a la ciudadanía individual y múltiple. La teoría de la ciudadanía contemporánea, y especialmente las nociones de la ciudadanía individual y la múltiple, proporcionan útiles herramientas conceptuales para responder a las preguntas antes expuestas. Algunas propuestas realizadas en Inglaterra (Arnot, 2006b) para la formación de ciudadanos, no consideraron la comprensión del ciudadano como parte de una comunidad, ni de los efectos de sus comportamientos, sin embargo, si hacen alusión a la responsabilidad social y moral, al involucramiento en la comunidad, y al alfabetismo político, sin llegar a respuestas generalizables o adaptables a otros contextos.

La ciudadanía, la responsabilidad social y moral, la cultura política y de participación en la comunidad, son indicadores propuestos por Kiwan (2007). A raíz de la ciudadanía "participativa", "incluyente" y ciudadanía "democrática", se determina el carácter activo de la ciudadanía participativa en la democracia y la diversidad, además de cómo se entrelazan en la educación para la ciudadanía. Es importante resaltar que la democracia se relaciona directamente con la ciudadanía; la igualdad y la justicia social parecieran ser parte del concepto de ciudadanía, sin embargo, sigue sin ser una definición hecha por la mayoría de los autores revisados y sin aclarar su carácter moral.

Aún es necesario discutir algunas de las tensiones teóricas entre la participación, la democracia y la diversidad. El concepto de "democracia deliberativa", destacó dos temas: los sectores público y privado en la esfera de distinción, y "valores compartidos" que son particularmente pertinentes en el ejercicio de la ciudadanía en la diversidad étnica y religiosa. Finalmente, se propone que la educación para la ciudadanía debe centrarse en el proceso de comunicación inclusivo y solución colectiva de problemas, en lugar de un privilegio de un "bien común" de fondo o de "valores compartidos". De ahí que el factor bondad propuesto en la pregunta ¿La ciudadanía implica bondad?, no sea determinante para su definición.

La ciudadanía es principalmente definida a través de actitudes, valores, habilidades y comportamientos. Es también importante revisar conocimientos, sin embargo, en conjunto todos

ellos forman una competencia. La definición de actitudes, valores y comportamientos no basta, deben relacionarse además con ambientes de aprendizaje específicos, en donde la actividad del profesor, ya sea en comportamientos o en el diseño del curso, son fundamentales para lograr los objetivos. Hasta aquí se han presentado una serie de indicadores que serían el punto de partida para una investigación sobre ciudadanía. Se ha comentado también la posibilidad de no definir a la ciudadanía a través de la bondad o el buen comportamiento, aunque hasta ahora no se ha comentado su aspecto global.

La ciudadanía es un continuo y una lucha constante, en el pasado y en el presente. Un buen contexto de estudio son las escuelas, en donde al género se adhiere la etnia o la discapacidad, y el ciudadano se convierte en aquel que determina estas diferencias y puede llegar a engrandecerlas. Si se anexa la dicotomía de público y privado, la variable de género se hace aún más presente. Las revisiones sobre los debates feministas van a la par de lo que debe hacerse en cuestión de ciudadanía en general así como en relación a la ciudadanía global.

### **c) Ciudadanía vs ciudadanía global.**

La globalización ha tenido por consecuencia que el estudiante actual sea participativo y preocupado por la democracia, (Knight & Harnish, 2006; Meyer, Bromley, & Ramírez, 2010). Además que el saber de otros procesos, no democráticos, que aún se viven en países del medio oriente o África, les hace estar más sensibles de las problemáticas mundiales con respecto a las locales, a identificar la relevancia de propiciar la democracia desde la participación y no de la apatía.

La economía mundial, al haber provocado fuerte competencia entre muchos países con la esperanza de hacer avances en la economía, ha traído también preocupaciones similares (Lin, Spalding, Odell, & Klecka, 2011). Los órdenes sociales, políticos y económicos, están cambiando, así como los sistemas educativos a esas naciones. En los Estados Unidos, estos cambios ejercen una presión continua para alterar la forma en que las escuelas públicas preparan a sus ciudadanos para el trabajo y las características de las aulas donde sucede esta preparación. En consecuencia, los cambios en las funciones de la escuela y características en el aula están generando cambios en la enseñanza y el maestro en educación a fin de que los Estados Unidos y otros países, puedan competir con los nuevos retos de la globalización.

La ciudadanía global no solo se presenta por el proceso del mismo nombre, sino porque en la realidad, las generaciones jóvenes ya conviven entre sí, tanto entre diferentes culturas como de diferentes países (Clarke, 2004). Determinar el grado de conciencia mundial y las actitudes con respecto a la internacionalización debe ser el objetivo. Por ello es necesario medir la conciencia global y el conocimiento mundial a través de comportamientos y actitudes bien definidos, para así lograr operacionalizar la variable. Sin embargo, como se ha comentado en esta sección, no ha sido posible enlistar indicadores precisos en los que los investigadores coincidan. Se han determinado algunos que van hacia la democracia y la participación para lograr la justicia social, incrementar el capital social y por lo tanto combatir la desigualdad, pero no hay indicios en que las universidades puedan llegar a acuerdos en esta conceptualización, ya que influye en gran medida el contexto cultural.

La definición de las variables en investigaciones como la de Clarke (2004) y Kiwa (2009) se hace a través de los trabajos de Madeline Arnot. Ella es una investigadora inglesa que ha sido frecuentemente citada en los estudios sobre ciudadanía, formación de ciudadanos y estudios de género relacionados con la ciudadanía. Su trabajo será abordado nuevamente y de manera muy específica, en la revisión de estudios sobre formación de ciudadanos y la equidad de géneros.

#### **d) Capital Social**

Putnam (1995) define al capital social como: todas aquellas redes, normas y niveles de confianza, que permiten a los participantes sociales actuar juntos más efectivamente para lograr objetivos comunes. Sin importar si esos objetivos son compartidos o van en función del bienestar de la sociedad (por ejemplo: las bandas o pandillas pueden ser un ejemplo de capital social). En síntesis, “el capital social se refiere a las relaciones sociales y las normas concomitantes y la confianza”. (p. 664) La participación política no debe confundirse con el capital social, la primera es la relación del civil con las organizaciones políticas, la segunda es la relación de los unos con los otros. El capital social a su vez puede definirse como el capital enlace y el capital puente (Putnam, 1995). El primero se da al relacionarse con personas similares en edad, nivel socioeconómico, nivel educativo; el segundo se presenta cuando la relación es entre personas de diferentes características: edades, grupos sociales, grupos culturales, ciudades, etc.

De ahí que al haber definido a la ciudadanía activa como las acciones o participaciones de los seres en sociedad, explique en gran medida su participación en el incremento del capital social. Las redes que se ejercen dentro de una Organización no lucrativa (ONL) o una Organización de la sociedad civil (OSC) es un ejemplo de capital social enlace. La posibilidad de las relaciones entre las ONLs y las OSCs es el capital social puente. De igual forma, la ciudadanía activa se ve expuesta a través del voluntariado, y éste es tanto una forma de educar ciudadanos, como un reflejo de la educación. La relación entre capital social y educación se debe que a través de esta última los seres humanos se relacionan, se conocen y se agrupan, además de que es al pasar de los años donde la confianza se construye. La educación es entonces un pronosticador muy fuerte del compromiso social (Putnam, 1995).

Hoskins y Mascherini (2008) aseguran que los conceptos de Ciudadanía activa y capital social están superpuestos, debido a los indicadores por los que son medidos. A pesar de que el capital social generalmente se mide a través de las redes sociales que son capaces de crear los individuos o grupos, así como su relación con el contexto social y educativo, la ciudadanía activa se refiere a esa capacidad de generación de redes a través de la participación. Cabe destacar que no necesariamente las redes creadas que conforman el capital social son utilizadas para el bienestar o la procuración del bien común, así como la ciudadanía activa no asegura el respeto a los valores de la democracia o los derechos humanos. La ciudadanía activa implica solo un tipo de compromiso presentado en el capital social.

Existe también la premisa de que aquellos que participan en asociaciones de voluntarios, tienden a estar más al pendiente de noticias sobre política y, por lo tanto, participan más en discusiones sobre política. Para ellos la confianza y la responsabilidad en las normas sociales hacen más evidente la participación y la acción, por lo que participar en este tipo de organizaciones hace que se convierta en un espacio de entrenamiento para la participación política. (Reza, 2008) El papel de la educación en la formación del capital social es fundamental. El caso más evidente es el de los migrantes. Para poder generar redes sociales, el conocimiento de las reglas y la convivencia en general, requieren de un conocimiento al menos básico del lenguaje. Haciendo una analogía con cualquier grupo de personas que no comparten todos los rasgos culturales, es evidente también que la educación juega un papel fundamental en el desarrollo en sociedad. El capital

social puente hace posible que esta convivencia sea mayor y aporte beneficios a todos los involucrados.

#### **e) Formación de ciudadanos**

Se han presentado muchas interrogantes en la formación de ciudadanos por parte de las universidades. Existe por ejemplo, *la International Association for Research and Service Learning and Community Engagement*, (<http://www.researchslce.org/>) que es una institución que tiene diez años de vida y que ha buscado algunas de estas respuestas a través del tema aprendizaje-servicio (AS). El AS es una técnica didáctica que tiene por objetivo propiciar que el alumno aplique los conocimientos teóricos de su disciplina al servicio de la comunidad. Se ha considerado como la estrategia medular para la formación de ciudadanos en diversas universidades de Estados Unidos, Canadá, Europa y México.

No fue difícil encontrar ejemplos en los que proyectos de AS hayan sido utilizados en la formación de ciudadanos. Un proceso medular del AS es el nivel de reflexión al que se pueda llevar a los estudiantes, con el fin de considerar y hacer consciente su papel como miembro activo de una sociedad. Como ya se había comentado, esta técnica didáctica es un camino que se ha seguido para lograr la participación ciudadana a través de la aplicación directa de los conocimientos sobre la disciplina particular de los estudiantes universitarios, en la propuesta de soluciones y mejoras para la comunidad. Dada esta similitud o cercanía con los objetivos de la técnica y la formación de ciudadanos, existe información suficiente de trabajos que han realizado los maestros involucrados y los hallazgos que han tenido al reflexionar sobre su práctica y la mejora de ella.

Definitivamente esta técnica ha sido la más utilizada por las universidades en el contexto formal. Ejemplos de sus aplicaciones son los realizados por Bryan (2009), Coogan (2006), Cousins, Mickelson, Williams y Velasco (2008), y Gonsiorek (2003). Sus investigaciones se caracterizan por generar un proyecto en conjunto con la comunidad a la que pertenecen con el objetivo de sensibilizar a los alumnos y llevarlos a una ciudadanía activa. Anteriormente se había definido a la ciudadanía activa como aquella en que los ciudadanos participan directamente en las calles o las comunidades rurales; en este caso los alumnos, todos ellos de nivel superior, realizan actividades de índole social o política de campo, salen de las aulas y comparten en sus comunidades, ya sea urbanas o rurales, sus conocimientos para un bien común.

Las relaciones que logran establecer los alumnos con los grupos sociales en los que son involucrados les hacen reflexionar en cuanto a las amplias posibilidades de generar una convivencia armónica, ya sea desde la salud, el bienestar económico, o simplemente mejorar la comunicación entre ellos. Los proyectos basados en AS son dirigidos, diseñados, desarrollados y evaluados desde las aulas, a pesar de llevarse a cabo en las comunidades. Son los profesores los encargados de determinar el grado de aprendizaje de la ciudadanía en sus propios alumnos, bajo la gran limitante del tiempo. Se observa y se evalúa lo que se logra en ese periodo escolar, sin embargo, no existen mecanismos para dar seguimiento a esta ciudadanía activa en los participantes.

A raíz de los estudios revisados (Coogan, 2006; Roberts, 2003; Gonsiorek, 2003; Cousins, Mickelson, Williams y Velasco, 2008; Bryan, 2009) en donde se ha aplicado el AS de forma sistemática, se desprenden dos hechos fundamentales: los espacios en que se llevan a cabo y los periodos en que se revisan sus aprendizajes. Fundamentalmente, la investigación en el tema formación de ciudadanos se ha llevado a cabo en las aulas, y en los periodos escolares, no se han revisado otros contextos. Si bien se ha llevado a los alumnos a trabajar directamente en las comunidades, se ha hecho en el marco de la universidad, en el marco de la educación formal. El aspecto de la educación informal no ha sido considerado en los estudios sobre AS mencionados en el presente trabajo, tampoco el aspecto de revisar qué ha sido de los alumnos tiempo después de desarrollado el proyecto. De tal forma que, se identifica como una problemática trascendente el revisar tanto la educación informal, los espacios en que se lleva a cabo la ciudadanía activa, y el factor tiempo en dicha formación y participación.

Por medio de la asociación americana para el estudio del aprendizaje servicio se pueden conocer diferentes proyectos educativos que buscan el involucramiento y participación de los jóvenes en las comunidades. Sin embargo, también se ha revisado si el involucramiento por sí solo, en su mayoría obligatorio, propiciaría que los jóvenes se conviertan en ciudadanos participativos y activos, o si en el mejor de los casos se logra desarrollar esta competencia en ellos. La mayoría de los artículos apunta al relato o la crónica de proyectos exitosos, pero en qué medida las universidades se aseguran, que una vez graduados sus estudiantes, sigan participando de forma voluntaria en actividades de participación y/ o conciencia social, ya sea dentro de sus

organizaciones, en la comunidad o incluso en ambientes educativos. Sigue siendo una interrogante.

Relacionado con los diferentes contextos, en Inglaterra, Garratt & Piper (2010) han revisado el concepto de nacionalidad a través del significado de la identidad cívica y afirman que la universidad no es el mejor camino para empezar con esta formación. Los maestros experimentan diferencias económicas, sociales, y hasta políticas que les impiden hacer vivir una igualdad social a sus alumnos. El republicanismo cosmopolita es una tendencia que apunta hacia un ideal en la formación de ciudadanos. Se hace necesario estudiar al individuo en función de su relación con los demás, cara a cara y en comunidad.

#### **f) Comportamiento ciudadano en diversos contextos.**

Como se ha mencionado, los contextos en los que se ha llevado a cabo la investigación sobre la formación de ciudadanos es en las aulas o desde las aulas, bajo la dirección del profesor, y con una medición a corto o mediano plazo. No hay resultados que arrojen cuál es el comportamiento de sus estudiantes después de periodos a largo plazo. Por un lado existen estudios que revisan el comportamiento ciudadano organizacional, sin embargo no hay un enlace entre lo que estas personas o trabajadores recibieron en la educación formal (o informal) con respecto a los comportamientos que presentan en su área laboral.

Los comportamientos ciudadanos son un elemento común mencionado por la mayoría de los autores. No hay duda en que la ciudadanía o el ejercicio de ella se traduce en diferentes comportamientos humanos. Si bien es cierto que el AS ha sido una técnica didáctica muy utilizada para la formación de ciudadanos, las consecuencias de esta técnica, por el contrario, han sido estudiadas sólo a través de conceptos como el comportamiento ciudadano organizacional (OCB por sus siglas en inglés), y el comportamiento ciudadano en contextos educativos o escolares (ECB por sus siglas en inglés). Si la técnica didáctica AS es aquella que se ha detectado como un buen camino para formar ciudadanos, ¿de qué forma se podría estudiar su efectividad?

La ciudadanía también ha sido definida por Xiaohua & Carey (2009) a través de dos factores: a) autorregulación y orientación a los otros y b) su relación con la motivación y la personalidad. La ciudadanía auto-regulada está relacionada positivamente con la motivación intrínseca mientras que la ciudadanía orientada a los otros está significativamente relacionada con la

interdependiente auto-construcción. Los autores han demostrado que los comportamientos ciudadanos tienen ciertas características en el ambiente educativo y son diferentes a las que se presentan en contextos industriales u organizacionales. También demuestran la importancia de los puntos de vista culturales propios para entender el comportamiento comunitario. Una primera etapa para revisar si efectivamente se están formando ciudadanos es a través de los comportamientos ciudadanos estudiantiles.

Similar al ECB, el comportamiento ciudadano organizacional (OCB) ha sido objeto de estudio de varios autores. Ha cobrado una gran importancia debido a que es factible revisar las diferentes reacciones de los empleados en contextos similares como las organizaciones en las que se desempeñan. Turnipseed & Wilson (2009) establecen que el constructo *Organizational Citizenship Behavior* (OCB) requiere de una mayor definición. Intentan construirlo a partir de un estudio de validación del concepto enfrentándolo con la concepción del comportamiento requerido en un ambiente de trabajo. Parte del supuesto de que la ciudadanía se compone de diferentes comportamientos que deberían ser presentados en un ambiente de trabajo. Además de que el ser ciudadano no es un comportamiento requerido y que ayuda al mejor funcionamiento de la organización. A través de un estudio cuantitativo se comparan comportamientos ciudadanos tanto individuales como organizacionales y se establecen relaciones. El estudio demuestra la correlación de cada uno de los comportamientos con respecto a la hipótesis planteada. En algunos casos la correlación es significativa.

Nielse, Hrivnak, & Shaw (2009) además encuentran una correlación entre la OCB y el desempeño, así como con muchas otras variables. La OCB se mide a través de diferentes dimensiones como: altruismo, conciencia, cortesía, civismo. Se estudia el comportamiento a nivel grupal y se relaciona con el comportamiento individual. Los instrumentos que utilizan definen alrededor de 25 categorías observables sobre los comportamientos esperados dentro del trabajo y la manera en que repercuten en su desempeño. De manera muy similar Okediji, Esin, Sanni, & Umoh (2009) definen además variables como personalidad (introvertido y extrovertido) y género (masculino y femenino). Se encontró que en efecto, sí hay correlación entre la personalidad y el OCB, pero no así entre el género y el OCB. Además se define al OCB a través de diversas características, actitudes y comportamientos.

Somech, & Ron (2007) relacionan tanto el OCB como el ECB. En su estudio buscan una relación entre los comportamientos de los maestros y el desarrollo de características propias de los

comportamientos ciudadanos organizacionales (OCB). Argumentan que las investigaciones se han concentrado en revisar comportamientos individuales, y la propuesta de este autor es generar constructos sobre el OCB en el contexto educativo. El estudio demuestra que el soporte del supervisor (en este caso el maestro) y el colectivismo están positivamente relacionados con el OCB, mientras que hay una relación negativa con afectividad y el OCB. Resalta la importancia de observar el contexto organizacional para revisar los efectos en el OCB.

Como se ha mencionado, el contexto ha sido un elemento considerado en numerosas investigaciones. Se afirma que los comportamientos ciudadanos dependen del contexto en donde se realicen, los más importantes han sido las organizaciones y las escuelas. Las primeras han sido principalmente del sector empresarial, sin embargo, es factible traspolar los hallazgos a cualquier organización que determine un ambiente laboral, es decir, no solo empresas sino departamentos gubernamentales, organizaciones no lucrativas, etc. e incluso la relación entre ellas.

#### **g) Género, ciudadanía y educación**

Un país que se ha destacado en la investigación de la equidad de género con relación a la formación de ciudadanos ha sido Inglaterra, a través de la Dra. Madeleine Arnot. A partir de la segunda mitad de los 80's, Arnot ha realizado diversas investigaciones en relación al papel de la mujer y su inclusión en las comunidades; no sólo a partir de la equidad de géneros, la inclusión, los derechos humanos, y el rol de la mujer en la educación y la sociedad en general, sino específicamente en lo que corresponde a los contextos escolares.

Una de las primeras conclusiones con respecto a este tema ha sido que es necesario educar a las generaciones jóvenes para la ciudadanía y acerca de ciudadanía (Arnot, 2006 a). En la primera perspectiva se analiza al ciudadano como aprendiz, desde el enfoque de la igualdad de géneros o igualdad social, que generalmente se trata a través del individualismo. En la segunda perspectiva, se defiende la idea de que se prepara al joven para la ciudadanía desde el punto de vista de la desigualdad social, incluso para un mundo dividido por géneros.

Arnot (2006 b) también hace una relación entre la igualdad de géneros, la pedagogía y la ciudadanía. Busca demostrar la bivalencia entre género y la colectividad, y la aparente contradicción que puede surgir en la educación de ciudadanos democráticos. Describe las características del ciudadano del sexo masculino y del ciudadano del sexo femenino. Determina

que el primero es público, razonable, independiente, activo, heroico y fuerte. La ciudadana es privada, particular, emocional, dependiente, pasiva y débil, entre otras. Esta tipología determinó una contradicción en la educación de ciudadanos a finales de los noventa y principios de este siglo.

Esta igualdad no solo debe darse entre ciudadanos del mismo país, sino en la globalidad. Arnot (2009) propone que las escuelas deben incluir en su curriculum el análisis y creación de la conciencia colectiva global y si se basa en la igualdad de géneros será controversial. Sin embargo, es una realidad que las escuelas deben dar importancia a la creación de esta conciencia en miras de la desigualdad, la injusticia social, individualización y fragmentación que se vive en nuestros días. Las escuelas de Latinoamérica han comenzado a hacer esfuerzos en la educación en la equidad de géneros, sin embargo, nuevamente no se han confirmado sus resultados. Existe evidencia de que en México, la SEP ha determinado que sea un tema de sus programas educativos, sin embargo, es necesario revisar su eficacia.

Además, Arnot & Mac an Ghail (2006) concluyen que hay una gran área de oportunidad en el estudio de las mujeres y su trayectoria de vida en el plano de las mayorías, en donde las clases medias representan un grupo grande, en ocasiones de cultura híbrida y sobre todo con características dignas de identificar. La ciudadanía o el ejercicio de ella se ve claramente permeada por el comportamiento de estas mayorías o grupos, a los que se les ha dejado de lado por dar prioridad a temas como la marginación y la inclusión. El opuesto de esta última, la exclusión, es mayormente relacionada con las clases menos favorecidas, cuando en realidad sucede en todos los ámbitos.

La ciudadanía y los estudios de género se han relacionado con la educación de forma muy particular. Arnot (2009c) propone la equidad de géneros como un tema preponderante en el currículo de los programas educativos a todo nivel. La autora hace un énfasis mayor en la educación básica, sin embargo, las reformas que se han llevado a cabo en su país, Inglaterra, han sido en todos los niveles. A pesar de haber estudios sobre equidad de género, demandas puntuales de la sociedad y grupos no gubernamentales, esfuerzos del Estado (en diversos países) en iniciativas para lograrlo, Fennell & Arnot (2008) sostienen que no ha sido suficiente. Además, los esfuerzos han estado dirigidos, a las clases pobres, a las mujeres en desventaja educativa, donde se ha detectado falta de preparación y pobreza extrema.

## **Hipótesis o pregunta de investigación**

¿Cuál es la tendencia de la investigación en ciudadanía con relación a los estudios de género?  
¿Cuáles han sido los principales hallazgos en los temas de ciudadanía-educación-género? ¿Cuáles son las posibles investigaciones subsecuentes?

## **Metodología de la investigación**

La investigación documental es la base para el desarrollo de una investigación en acción. A través de una revisión de literatura exhaustiva, llevada a cabo de julio 2011 a febrero 2012, por medio de los principales buscadores a nivel internacional, se localizaron cerca de 140 artículos y 12 libros. Se analizaron con base en los criterios de: vigencia (de 2006 a la fecha), artículos arbitrados, autores, resultado de investigación, relación con el tema. Finalmente se seleccionaron 82 artículos en los que se destacan los conceptos, relaciones y casos estudiados.

## **Resultados**

Como resultado se identifican las siguientes propuestas para investigaciones futuras:

- a) Conceptualizar a la ciudadanía en diversos contextos culturales, sobretodo el latinoamericano.
- b) Revisar el efecto de la ciudadanía global en la formación del ciudadano nacional.
- c) Determinar de qué forma el capital social afecta a la ciudadanía activa y viceversa, además de cómo las escuelas o la educación, ya sea formal o informal, al incrementar el capital social propician mejores ciudadanos, tanto a nivel local como global.
- d) Verificar la trascendencia de la técnica aprendizaje-servicio en la trayectoria de vida de los alumnos involucrados, un camino puede ser el estudio del voluntariado.
- e) La mayoría de los resultados de Arnot van en función de formar ciudadanos con una visión en la equidad de géneros, no así, desde el punto de vista del papel de la mujer en la formación de ciudadanos, incluso a través de su participación en asociaciones civiles o no lucrativas

## **Conclusiones**

La formación de ciudadanos ha sido un tema muy discutido en los últimos años. Varios países como Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, España y México, han desarrollado investigaciones en torno a la pedagogía de la ciudadanía, la participación social, el capital social, las técnicas didácticas, y la inclusión del tema en los programas educativos. La investigación se ha dado en cuanto al concepto de ciudadanía, la ciudadanía global, los derechos humanos, la democracia, y el capital social. Y más específicamente, los estudios de género han sido retomados como tema del curriculum formal, y no solo del curriculum oculto en conjunto con el papel del voluntariado. Los estudios de género en relación con la formación de ciudadanos presentan bases teóricas desde diferentes perspectivas. Por un lado, la conceptualización del término y lo que la mayoría de los autores ha llamado indicadores de la ciudadanía, ya sea desde el conocimiento, la habilidad o el comportamiento que le componen. Mejlgaard & Stares (2009), Westheimer & Kahne, (2004), Kennedy (2007), y Vryonides (2007), aportan un listado de indicadores de ciudadanía, a través de instrumentos validados.

Sin duda, los estudios realizados por Madeleine Arnot son la mayor contribución a la relación que existe entre la formación de ciudadanos y los estudios de género. Sus hallazgos han sido citados en múltiples ocasiones para sustentar investigaciones donde los objetivos han sido revisar los programas educativos y las diferentes formas de abordarlo en las escuelas y reformas gubernamentales. Sin embargo, la mayoría de sus resultados van en función de formar ciudadanos con una visión en la equidad de géneros, en el respeto de la igualdad y la justicia social, hacia la eliminación de la marginación de la mujer y a propiciar su desarrollo para sacarla de la pobreza. No así, desde el punto de vista del papel de la mujer en la formación de ciudadanos.

La ciudadanía ha sido clasificada como activa y pasiva, pero a su vez los autores coinciden en que se trata de una competencia, más que sólo un listado de comportamientos. Mejlgaard & Stares (2009) y Westheimer & Kahne (2004), desglosan el concepto de competencia ciudadana en conocimientos, habilidades, actitudes y valores, así como los tres tipos de ciudadano: responsable personalmente, participante y orientado a la justicia. En este sentido, es necesario identificar todos estos indicadores como punto de partida para la investigación. Un punto adicional a considerar es el hecho del factor cultural.

La clasificación del ciudadano de Westheimer & Kahne (2004) se relaciona con la de Kiwan (2007) y Faulks (2006). Éste último divide a la ciudadanía en activa y pasiva. La activa sería, de

acuerdo con Westheimer & Kahne (2004), el ser humano participante, y el ciudadano pasivo sería aquel que es responsable individualmente y el que es orientado a la justicia. Kiwan (2007) adiciona la responsabilidad social y moral así como la cultura política, a los elementos ya mencionados. Knight & Harnish (2006) enmarcan a la ciudadanía en aspectos políticos exclusivamente y su relación con la gobernabilidad. Cusick (2007) por ejemplo, sólo los relaciona con la responsabilidad y cuidado ambiental. De tal forma que, los componentes exclusivamente conceptuales son los referentes a la ciudadanía política; los componentes de la ciudadanía pasiva se presentan como actitudes, conocimientos o valores; mientras que lo activo se relaciona con lo participativo y por tanto, con los comportamientos, que pueden ser sociales, políticos o ambientales.

Ahora bien, si los componentes de la ciudadanía son conocimientos, habilidades, actitudes, valores y comportamientos, es relevante estudiarlos en los diferentes contextos. Uno, el mayor, y el de más estudio en los últimos años ha sido la educación basada en competencias, ya sea en el trabajo (OCB) o en la escuela (ECB). La ciudadanía es un ejercicio que implica conocimientos, valores, habilidades y procedimientos en la vida real, características fundamentales de la competencia.

Además, el capital social es uno de los componentes más nombrado en los estudios sobre ciudadanía. Fennell & Arnot (2008) presentan tres diferentes conceptos de capital social, el de James Coleman, Pierre Bourdieu y Robert Putnam (p. 69): desde la educación individual y la familiar y la estructura que se forma con respecto al paso del tiempo, para facilitar el trabajo de otros, la pertenencia a un grupo que incrementa las posibilidades de relación y desarrollo de sus miembros, y las redes que pueden crearse para mejorar y apoyar el trabajo de todos. En suma, es una relación social que permite el progreso, y lo que es más, determina un fuerte compromiso social. Zmeli (2010) lo ejemplifica a través de las diferentes maneras en que el capital social afecta a la ciudadanía. Definitivamente un área de oportunidad en la investigación es determinar de qué forma el capital social afecta a la ciudadanía activa y viceversa, además de cómo las escuelas o la educación, ya sea formal o informal, al incrementar el capital social propician mejores ciudadanos, tanto a nivel local como global.

La creación de redes sociales que propicien un mejor desempeño de sus miembros, fue estudiada por Alcántara y Zorrilla (2010) de la que se desprenden propuestas sobre la educación basada en competencias. El ejemplo específico que sucede en Michoacán, el realizado por Azaola (2010),

provee de algunos puntos de partida sobre la importancia del capital social, los contextos en donde se produce, y la afectación posible a nivel global. Turnipseed y Wilson (2009) establecen que el constructo *Organizational Citizenship Behavior* (OCB) requiere de una mayor definición. Una premisa es que, aquel que tiene un OCB esperado contribuirá al crecimiento y la efectividad de la organización. En un micro ambiente, las organizaciones son un ensayo de la realidad, de los espacios públicos, en los que de repetirse esta condición, las ciudades también tendrían mayor crecimiento y serían más efectivas o armónicas. Existe entonces un vacío en conocer de qué forma las relaciones sociales creadas por las familias, escuelas o instituciones en general están propiciando un incremento en el capital social y la posible consecuencia en la formación de mejores ciudadanos.

La investigación con respecto a la ciudadanía, educación y género tiene camino por delante. Es necesario redoblar esfuerzos y preparar proyectos de investigación colaborativa que involucren a varias organizaciones, desde las universidades, las instancias gubernamentales de apoyo a la mujer y los organismos nacionales o internacionales que agrupen asociaciones civiles como el CEMEFI.

## Referencias

- Alcántara A. y Zorrilla, J. (2010) Globalización y educación media superior en México. En busca de la pertinencia curricular, *Perfiles Educativos* (32), 127, 38-57, IISUE-UNAM
- Anonymous. (2002). Documentos de debate de la 46a. Conferencia Internacional de Educación, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, (32), 2, 123-139
- Arnot, M. (2006a). Freedom's children: a gender perspective on the education of the learner-citizen, *Review of Education*, (52), 67-87.
- Arnot, M. (2006b). Gender equality, pedagogy and citizenship. Affirmative and transformative approaches in the UK, *Theory and Research in Education*, (4), 2, 131-150 DOI: 10.1177/1477878506064539
- Arnot, M. (2009a). ¿A global conscience collective? : Incorporating gender injustices into global citizenship education, *Education, Citizenship and Social Justice*, (4), 117-132.
- Arnot, M., ed. (2009b). *Educating the Gendered Citizen: Sociological Analyses of National and Global Political Education*. London: Routledge.

- Arnot, M. (2009c). *Coeducando para una ciudadanía en igualdad*. Madrid: Morata.
- Arnot, M. y Mac an Ghail, M. (ed). (2006). *The RoutledgeFalmer Reader in Gender and Education*. New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Banks, J. (2008). Diversity, Group Identity, and Citizenship Education in a Global Age, *Educational Researcher*, (37), 3, 129–139.
- Bas, P. (2002). Educadores y voluntarios: algunas reflexiones introductorias, *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, (9), 11-26.
- Bowen, G., Burke, D., Little, B., y Jacques, P. (2009). A comparison of service-learning and employee volunteering programs, *Academy of Educational Leadership Journal*, (13), 3, 200, 1-16
- Bryan, J. (2009). Engaging clients, families, and communities as partners in mental health, *Journal of Counseling and Development*, 87, (4) 507-511.
- Clarke, V. (2004). Students' global awareness and attitudes to internationalism in a world of cultural convergence, *Journal of Research in international education*, (3), 1, 51–70. DOI: 10.1177/1475240904041461
- Coogan, D. (2006). Service learning and social change: The case for materialistic rhetoric, *College Composition and Communication*, (57), 4, 667-693. (EJ751713)
- Cousins, L., Mickelson, R., Williams, B., & Velasco, A. (2008). Race and class challenges in community collaboration for educational change, 18 (2), 29-45
- De la Villa Moral, M. (2009). Escuela y posmodernidad: análisis posestructuralista desde la psicología social de la educación. *Revista Iberoamericana de Educación*, N.º 49, pp. 203-222
- Deuchar, R. (2008). All you need is an idea!': the impact of values-based participation on pupils' attitudes towards social activism and Enterprise, *Improving Schools*, (11), 19 DOI: 10.1177/1365480207086751
- Dietz, M. (2003). Ciudadanía con cara feminista, en Lamas, M. (comp), *Debate Feminista*, México, IFE y UNIFEM.

- Faulks, K. (2006). Rethinking citizenship education in England. Some lessons from contemporary social and political theory, *Education, citizenship and social justice*, (1), 2, 123–140 [ISSN 1746-1979 DOI: 10.1177/1746197906064673]
- Fennell, S. & Arnot, M. (2008). *Gender education and equality in a global context. Conceptual Frameworks and policy perspectives*. New York: Routledge Taylor & Francis Group
- Garratt, D. & Piper, H. (2010). Heterotopian cosmopolitan citizenship education?, *Education, Citizenship and Social Justice*, (5), 43-55.
- Gonsiorek, M. (2003). The curricular connection to service learning, *Dissertations/Theses reports research*, ED 478 966.
- Hoskins, B. y Mascherini, M. (2008). Measuring active citizenship through the development of a composite indicator, *Soc Indic Res*, (90), 459-488.
- Kennedy, K. J. (2007). Student constructions of 'active citizenship': What does participation mean to students?, *British Journal of Educational Studies*, 55 (3), 304-324. doi: 10.1111/j.1467-8527.2007.00381.x
- Kiwa, D. (2009). Civil society, democracy and education, *Education, Citizenship and Social Justice*, (4), 82-86 DOI: 10.1177/1746197909103925
- Kiwan, D. (2007). Uneasy relationships? : conceptions of 'citizenship', 'democracy' and 'diversity' in the English citizenship education policymaking process, *Education, Citizenship and Social Justice*, (2), 223-235
- Knight, A. & Harnish, J. (2006). Contemporary Discourses of Citizenship, *Review of Educational Research*, (76), 4, 653–690 DOI: 10.3102/00346543076004653
- Lister, R. (2003). *Citizenship: feminist perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mejlgaard, N. & Stares, S. (2009). Participation and competence as joint components in a cross-national analysis of scientific citizenship, *Public Understanding of Science*, 19 (5), 545-561. doi: 10.1177/0963662509335456

- Meyer, J., Bromley, P., & Ramírez, F. (2010). Human rights in social science textbooks: cross national analyses, 1970-2008, *Sociology of education*, (83), 2, 111-134.
- Nielse, T. M., Hrivnak, G. A., & Shaw, M. (2009). Organizational Citizenship behavior and performance: A meta-analysis of group-level research, *Small Group Research*, 40 (5), 555-577. doi: 10.1177/1046496409339630
- Okediji, A.A., P.A. Esin P.A., , Sanni, K.B. & Umoh, O.O. (2009). The influence of personality characteristics and gender on organizacional citizenship behavior, *Global Journal of Social Sciences*, (8), 2, 69-76
- Pedretti, E. (1996). Learning about science, technology, and society (STS) through an action research project: co-constructing an issues-based model for STS education, *School science and mathematics*, 96 (8), 432-440
- Putnam, R. (1995). Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America, *Political Science y Politics*, (28), 4, 664-678.
- Putnam, R., y Feldstein, L. (2003). *Better Together. Restoring the American Community*. Simon y Schuster paperbacks, New York.
- Quintelier, E. y Dejaeghere, Y. (2008). Does European Citizenship Increase Tolerance in Young People?, *European Union Politics*, (9), 3, 339-362.
- Reza, N. (2008). Social capital and political participation of Canadians, *Canadian Journal of Political Science*, (41), 4, 835-860. Doi: 10.1017/S0008423908081055
- RoBteutscher, S. (2010). Social capital worldwide: Potential for democratization or stabilizer of authoritarian rule? *American Behavioral Scientist*, 53 (5), 737-757. doi: 10.1177/0002764209350835
- Roberts, A. (2003). Proposing a broadened view of citizenship: north american teachers service in rural Costa Rican, *Journal of Studies in International Education*, 7 (3), 253-276 doi:10.1177/1028315303251398
- Santos, M.A. y Lorenzo, M. (2007). Universidad y formación de la ciudadanía. Un estudio en el contexto del EEES, *Innovación Educativa*, (7), 40, 5-16.

Somech, A., & Ron, I. (2007). Promoting organizational citizenship behavior in schools: The impact of individual and organizational characteristics, *Educational Administration Quarterly*, 43 (1), 38-66. doi: 10.1177/0013161X06291254

Turnipseed, D. L., & Wilson, J. L. (2009). From discretionary to required. The migration of organizational citizenship behavior, *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 15 (3), 201-216. doi: 10.1177/1548051808326037

Vallaey, F. (2008). ¿Qué es la Responsabilidad social universitaria? *Centro de Documentación Universitaria Universidad de los Lagos*, Recuperado septiembre 30, 30, 2008 de <http://www.cedus.cl/files/RSUusb.pdf>.

Vryonides, M. (2007). Social and cultural capital in educational research: issues of operationalisation and measurement, *British Educational Research Journal*, 33 (6), 867-885. Recuperado septiembre, 23, 2010 de <http://0-proquest.umi.com.millennium.itesm.mx/pqdweb?did=1409988501&sid=2&Fmt=2&clientId=23693&RQT=309&VName=PQD>

Westheimer, J., & Kahne, J. (2004). What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy, *American Educational Research Journal*, 41 (2), 237-270. Recuperado septiembre 23, 2010, de <http://proquest.umi.com.millennium.itesm.mx/pqdweb?did=706693771&sid=5&Fmt=3&clientId=23693&RQT=309&VName=PQD>

Xiaohua, S., & Carey, T. P. (2009). Assessing citizenship behavior in educational contexts. The role of personality, motivation, and culture. *Journal of Psychoeducational Assessment*, 29 (2), 125-137. doi: 10.1177/0734282908325146

Zmerli, S. (2010). Social capital and norms of citizenship: An ambiguous relationship?, *American Behavioral Scientist*, 56 (5), 657-676. doi: 10.1177/0002764209350829

Zurita, U. (2011). Los desafíos del derecho a la educación en México a propósito de la participación social y la violencia escolar, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, (16), 48, 131-158

## Mesa C.3 Mecanismos de participación en el ejercicio político

### Horizontes de la Sociedad civil en la creación de mecanismos de participación cívica.

*Humberto Isaac Fuentes Martínez.*

#### Resumen.

En la actualidad la consolidación de una democracia requiere de una sociedad participativa e informada que nutra la vida civil de las personas que a ella pertenecen. No se termina de saber y entender que es lo que implica ser miembro de una sociedad civil fuerte, no se terminan de entender las responsabilidades, privilegios y poderes que conlleva ser un ciudadano pleno. Los ciudadanos son los creadores de los mecanismos de participación social pero muchos no se han animado a buscar estas posibilidades en pro, de la capitalización social de su comunidad. En el presente documento se pretende plantear una estructura básica de entendimiento, para que el ciudadano común, conozca de una mejor manera, lo que implica ser un ciudadano completo y la posibilidad de que con ello se puedan crear más mecanismos de participación democrática en la vida política y civil de la personas.

**Palabras clave:** Capital social, Estado, Estado de bienestar, Sociedad Civil, Mecanismos de participación

#### Antecedentes.

Las asociaciones profesionales y empresariales, las universidades, los sindicatos, las fundaciones, las organizaciones no gubernamentales u organizaciones cívicas solidarias, los mercados y su consumo, la vida cultural y la propia cultura, la opinión pública y la publicada, la familia con sus funciones y disfunciones, así como las diferentes prácticas ideológicas, políticas y religiosas; forman parte de todo un entramado social, el cual, por sus características pareciera ser el espacio actual donde la sociedad civil vive. El concepto de *sociedad civil* ha ido evolucionando en el devenir de la historia, tiene dentro de sí una extensión tan grande de constructos que no siempre resulta sencillo hablar de ella con pretensiones incluyentes de todas sus ópticas.

Dentro de las descripciones mayormente tratadas en el transcurso del tiempo, nos encontramos que la sociedad civil se sitúa en toda la estructura social y se ha caracterizado por ser la

contraposición al Estado; sin ánimo de calificar como errónea o acertada esa noción, partiremos de la idea de que la contraposición por sí misma, nos ayuda a marcar la pauta de un diálogo entre ambas. Este contrapunteo es entendible y a su vez un poco complicado de delimitar ya que las interrelaciones entre el Estado con la sociedad resultan complicadas de demarcar y clasificar, los ciudadanos actúan y sus actuaciones pueden ser catalogadas dentro de los rubros de sociedad política o sociedad civil, considerando que una acción está dentro de los terrenos del Estado y la otra dentro de los de la sociedad, cuando realmente puede estar moviendo en los dos territorios. Con ello apropiaremos en este documento que la “Sociedad civil *sensu lato*”<sup>390</sup> denota un entramado de instituciones sociopolíticas que incluye: un gobierno (o estado) limitado, que opera bajo el imperio de la ley; un conjunto de instituciones sociales tales como los mercados (u otros órdenes espontáneos extensos) y asociaciones basadas en acuerdos voluntarios entre agentes autónomos, y una esfera pública, en la que estos agentes debaten entre sí, y con el estado, acerca de asuntos de interés público y se comprometen en actividades públicas.”<sup>391</sup> Ciertamente las tensiones entre la sociedad civil y el Estado siempre han existido, pero lo importante no es plantear una discusión entre sus fronteras o categorías. La idea es contextualizar las implicaciones del concepto de sociedad civil y después partir de una base con la cual trabajar, en este documento hablaremos de la relación que ésta tiene con el Estado, sin necesidad de contraponerla ya que resulta ineludible la tensión y relación entre ambos.

Las personas inmersas en la sociedad, en teoría, legitiman o no, eligen o no, a sus representantes o dicho de otra forma a la cúpula del Estado, por esa naturaleza y la simbiosis propia de las relaciones entre las dos partes, será siempre inevitable separar por completo la institucionalidad del Estado de la participación de la sociedad en él. Las democracias representativas fuertes, entendiendo fuertes como consolidadas, se pueden llegar a construir gracias a una sociedad civil de las mismas características. Para crear esa fortaleza se requiere hacer lo que el discurso idealista nos señala, aunque muchas veces no pasa de ser un discurso, el cual nos dice que se requiere de un ejercicio ciudadano informado, activo y participativo en todo lo que le compete. Lo cual, desde la óptica de las premisas que Benjamin Barber tiene sobre la sociedad civil, no supone en sí misma una alternativa al gobierno democrático, sino que condiciona e influye en el espacio de las disposiciones democráticas. Por ende, la sociedad civil no elimina vicios

---

<sup>390</sup> *Sensu lato* significa ampliamente.

<sup>391</sup> Ferguson, citado en Pérez, V. (1980, 77).

originados por la dependencia al Estado con independencia sino con interdependencia, cuyo activo es el nosotros, activo que también se ha denominando ética cívica. Otra premisa del mismo autor sostiene que la sociedad civil no es un equivalente del mercado privado sino un antídoto contra el egoísmo comercial y la incivilización de este.<sup>392</sup>

## 1. Delimitación de los componentes de la sociedad civil

Delimitaremos entonces a la sociedad civil en tres sectores: el Estado, el mercado y el tercer sector representado mayormente por organizaciones denominadas, no gubernamentales (ONG) o organizaciones solidarias, así mismo si quisiéramos ver a las instituciones que representan estos tres sectores desde la ética de las organizaciones, encontraríamos que también se “ha tenido un gran impulso en una triple vertiente: como Ética empresarial, Ética de la Administración Pública y como Ética de las organizaciones del tercer sector o Ética de las ONG. Esta tripe división de la Ética de las organizaciones se basa en la clásica división de la sociedad civil en tres sectores”.<sup>393</sup> Con esto resultarán más claras las lindes por las que nos estaremos moviendo dentro de la noción de sociedad civil en este documento y del cual se desglosa una acepción de cada una de estas para terminar de tener una idea integral de la cual partimos.

### 1.1.El Estado.

En primer lugar tenemos al Estado que es el aparato social de gobierno, nace de la búsqueda de un orden político en la edad media<sup>394</sup>, su idea o noción se ha ido modificando con el tiempo; con lo que se puede decir que se trata de una noción dinámica, como lo es también la de sociedad civil en su conjunto. En su percepción moderna y mundialmente esparcida después de la Ilustración, el Estado lo podemos entender, como lo señala Adela Cortina siguiendo a Weber, como el que ejerce el monopolio de la violencia legítima,<sup>395</sup> el que ostenta la soberanía de un territorio, que tiene la unidad del mandato y el ejercicio de la soberanía por lo que “los miembros

---

<sup>392</sup> Barber, B. (2000, 13).

<sup>393</sup> Martínez, E. (2012, 96-103). “Empresas éticas y organizaciones cívicas solidarias”. Artículo publicado en la revista *Debats Institució Alfons el Magnànim* 116. En el artículo del que se hace referencia, Emilio Martínez se centra hablar sobre el tercer sector, haciendo primero un recorrido de la sociedad civil para contextualizar justamente el sector con su compromiso con el desarrollo.

<sup>394</sup> Hablamos del nacimiento de la idea moderna de Estado, ya que este había existido desde antes.

<sup>395</sup> Violencia legítima significa que tiene el poder para el cumplimiento de la ley, la existencia del castigo para hacer cumplir la ley es coercitivamente un sistema de mínimos de justicia y es contraria a la violencia del Estado, la cual va en contra de un sistema democrático.

de pleno derecho de un Estado son sus ciudadanos.<sup>396</sup> Consecutivo a ello, Cortina nos señala que el Estado tiene cuatro perspectivas. La primera, como garante de paz con interés común de una sociedad en guerra, atribuyéndole la idea a Hobbes; la segunda, el Estado es una agencia protectora que evita que cada quien tome justicia por su mano, idea atribuida a Locke y Nozick; la tercera, como una expresión de la voluntad general, que exige el abandono de la libertad natural, pero concede la libertad civil atribuyendo la idea a Rousseau; cuarta y última, como garante de la libertad externa, que sin ella es imposible la libertad trascendental señalada por Kant. Estas cuatro perspectivas las denomina como la génesis del Estado de derecho de corte liberal en donde esto se alcanza por medio de la ley.<sup>397</sup>

Todas las actividades que realicen los ciudadanos dentro del Estado, que se llame y pretenda ser democrático se desarrollan dentro de ese espacio denominado sociedad civil, con ello se sobrentiende que eso implica ejercer la vida civil en su comunidad, pero existen confusiones debido a que se ha venido diferenciado la vida civil de los ciudadanos de la vida política como si fueran cosas distintas, la vida política del ciudadano forma parte de la dimensión civil, o se interpreta como una de sus interrelaciones. Así que en vez de contraposición de la sociedad civil (vida civil) con el Estado, entenderemos mejor como una interdependencia y complementariedad entre ellos. Aunque es cierto que la acepción de sociedad civil como contra parte de Estado aparece en mucha bibliografía de referencia y esta acepción un tanto restringida de la sociedad civil es usual, entonces resulta importante recordarla aunque no rija como tal ahora. Cuando se dice que cualquier persona responsable debe asumir un compromiso social, sabremos entonces que este compromiso puede ser cívico o político.<sup>398</sup>

## **1.2.El mercado.**

Aquí resulta necesario retomar las premisas de Benjamin Barber sobre la sociedad civil, se ha mencionado que ésta no supone una alternativa al gobierno democrático, no repara los vicios que origina la dependencia con independencia sino con interdependencia, y la tercer premisa sostiene que la sociedad civil no es un equivalente del mercado privado sino un antídoto contra el egoísmo comercial y la incivilización de este.<sup>399</sup> En las sociedades de corte liberal tanto las instituciones

---

<sup>396</sup> Cortina, A. (2005, 56). Para ver la explicación extendida se recomienda ir al texto.

<sup>397</sup> Ibid., p. 57.

<sup>398</sup> Cortina, A. (2003, 362).

<sup>399</sup> Barber, B. (2000, 13).

como las personas se desenvuelven en dos ámbitos básicamente, el público y el privado. El público es donde encontramos, por lo regular, las acciones de vinculación ciudadana con el Estado de manera directa, en la política, donde se vota, se pagan impuestos, se prestan servicios jurídicos, se puede decir que el Estado y sus instituciones son los que dominan este ámbito, y tienen capacidad de monopolización legítima. En el ámbito privado, por contraparte, es donde los ciudadanos trabajan, se esparcen, descansan, cultivan su religión, producen, consumen etc.; aquí hay cierto dominio pero es a través de las organizaciones.

En el ámbito privado, el mercado tiene un rol particular ya que da operatividad a la libertad de contrato voluntario y la libertad de asociación, las cuales dan pauta a la condición de privacidad e individualidad, así como el interés propio de los intercambios comerciales. Por lo que es conveniente reafirmar para tener una acepción más amplia y a su vez preventiva de las acepciones de este, donde “la sociedad civil no es equivalente al mercado pero tampoco es posible entenderla sin la lógica de la eficacia de la oferta y la demanda; sin la lógica propia de la producción y distribución de bienes y servicios”.<sup>400</sup> Muchas veces cuando el individuo o ciudadano construye la idea de su gobierno desde el sector privado, tiende a ver a ese devorador de libertades, que a veces tiene la capacidad de servir a sus intereses como cliente de la burocracia o como consumidor de los servicios que ofrece;<sup>401</sup> sin tener presente muchas veces que existen compromisos sociales que van más allá del cumplimiento de normas, y que los derechos pueden garantizarse mientras el Estado y la sociedad alcance cierto nivel de desarrollo y funcione de manera justa y no corrupta. Así los ciudadanos prudentes deben considerar lo anterior señalado en pro, de que los derechos conllevan obligaciones, aunque nos encontramos muchas veces con el ciudadano que busca sólo sus intereses económicos, sus derechos amparados y los servicios que le garanticen bienestar, esto con el fin de defenderse y atacar al Estado si es posible ante cualquier fallo. A este individuo lo define el consumo de los servicios gubernamentales, no se le ve como un elemento participativo sino como un vigilante de los representantes del Estado y sus instituciones, los que han adquirido responsabilidad hacia él, así éste pensará en el mejor de los casos, que las asociaciones civiles son cooperativas de consumo o alianzas de derechos. Y como resultado, poco tendrán que ver con ideas de participación, sociabilidad, solidaridad y bien común. De este tipo de ciudadano están llenas nuestras

---

<sup>400</sup> García-Marza, D. (2003). En Conill, J. y Croker, D. (eds) *Republicanismo y educación cívica*.

<sup>401</sup> Barber, B. (2000, 27).

sociedades, no es que el individuo no tenga conciencia de ello, sino que ha legitimado y le ha dado validez al comportamiento del mercado apropiándolo en su estilo de vida, y ello lo lleva a operar de esta manera, esta es la manera en que el capitalismo salvaje forja una conciencia incívica que no fortalece a la sociedad civil, ni empodera al ciudadano. Todo esto tampoco quiere decir que el mercado sea un mal social, porque como tal es un bien público (otorga bienes a la sociedad como activar la producción y la economía), lo que sucede es que muchas políticas de mercado operan desde racionalidades individualistas y no pluralistas, he aquí la raíz de la diferencia. Desde que el capitalismo nace:

“se empezó a percibir como natural y moralmente justificado el afán de lucro. Es más, progresivamente se iba convirtiendo en algo beneficioso y ventajoso para la interacción humana y el funcionamiento, no sólo de la economía sino también de la sociedad. Incluso fue cambiando progresivamente el modelo de ser humano en el imaginario colectivo: las personas se entienden como individuos, egoístas racionales, calculadores de ventajas y beneficios, y al parecer insensibles a los argumentos morales.”<sup>402</sup>

Los ciudadanos que se quejan del Estado y confían sólo en el ámbito privado, los mercados suponen la tierra prometida de la libertad, llegan a considerarlos como el sustituto de la sociedad civil; entendiendo esto así, se generará una vida social insípida. Característica que no da mucho para sostener una cultura cívica, de la cual también se sustenta la democracia. Los ciudadanos que operan predominantemente bajo la lógica del consumo y mercado pueden disfrutar de su poder adquisitivo como una forma más de sus derechos, pero muchas veces no están dispuestos a asumir compromisos sociales, y, en el mejor de los casos, se llegan a comportar como demócratas ambivalentes: se convierten en votantes pero no en ciudadanos plenos, constituyen un sector democrático poco participativo, en donde al parecer la sociedad civil se ejerce únicamente desde el centro comercial y en la exigencia de servicios al Estado. El dominio del mercado y la cultura de consumo deja poco espacio para la interacción cívica y política de lo que se pretende sea una democracia con una sociedad civil consolidada. Bajo esta óptica al ciudadano se le ve como cliente y al votante como comprador, infinidad de veces las contiendas políticas parecieran estar dirigidas a sujetos de un mercado más que a ciudadanos.

### **1.3.Tercer Sector.**

---

<sup>402</sup> Conill, J. (2003, 115). En Peña, F. (ed) *Ética para la sociedad civil*.

Este sector es el denominado de las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro o bien denominados organizaciones solidarias. Como parte vital y visible de la sociedad civil, las fundaciones, las ONG's, organizaciones cívicas, contribuyen en la construcción y cada vez un poco más en la consolidación de participaciones ciudadanas activas con acciones concretas. El carácter voluntario les dota de características particulares ya que los incentivos que buscan no son económicos necesariamente aunque se pueda llegar a ellos, entonces el motor que los mantiene en marcha es contrario al del mercado, por ello tienen su parte enigmática porque pareciera ser que la voluntad es la razón de acción de este sistema social. La economía convencional no comprende que impacto puede tener un sector como este, que se mueve totalmente fuera del mercado. En donde sus unidades de producción no razonan en términos de maximización de ingresos sino que utilizan categorías morales para observar su desempeño y mantener sus indicadores<sup>403</sup>.

La economía alternativa de las últimas dos décadas ha ido proporcionando un motor adicional a la economía convencional para crear un capital que contribuya a la construcción de una mejor sociedad. La creación de entramados sociales con tintes altruistas y filantrópicos, se van abriendo paso para complementar las ausencias del Estado en sus políticas públicas y equilibrar, al menos un poco las desconsideraciones del mercado, así que estos organismos sin fin de lucro tienen como destino un papel importante en el desarrollo social. Las organizaciones sin ánimo de lucro, y en particular las ONG con carácter pro desarrollo han llegado a tener una influencia supranacional movidos por la solidaridad. “Evidentemente, la explosión de actividades privadas no lucrativas, tanto en el ámbito de los países industriales avanzados como a escala mundial, el rápido crecimiento del asociacionismo, de las fundaciones o de las ONG, tiene mucho que ver con las crisis del Estado de Bienestar y de la ayuda pública al desarrollo.” Pareciera ser que ahora las responsabilidades de la solidaridad se pasan a lo privado, aunque ciertamente también es cierto que son parte de los compromisos de una sociedad que se encuentre integrada, sea plural y cosmopolita.<sup>404</sup>

Este tercer sector se parece de alguna manera a lo que se ha denominado comunitarismo, en donde se hace referencia al ciudadano que está convencido de que la sociedad civil, es como una zona en la que la gente interactúa, en la que se asocia en comunidades o grupos para alcanzar un

---

<sup>403</sup> Sen, A. y Kliksberg, B (2007, 291).

<sup>404</sup> Fontela, M. y Guzmán, J (eds) (2003, 65).

fin;\_en este\_no se deja a un lado la existencia dual entre lo gubernamental y lo privado. El comunitario concibe la sociedad civil como una mezcla de relaciones sociales que unen a las personas, desde la familia hasta jerarquías sociales más amplias. Parte de una idea básica muy poderosa la cual nos dice que: las asociaciones sociales ya vienen dadas en lugar de elegirse, se nace hombre o mujer, judío, católico, musulmán, caucásico, moreno u oriental y ello da pauta a generar algunos organismos en la sociedad, claro que esta visión limitada representa un riesgo de marginación. Pero a favor de ello se sabe que el actor determinante de la sociedad civil comunitaria es el hombre comprometido, ligado a la comunidad por medio de factores que lo van identificando con la cultura de ésta o con las reinenciones que va teniendo la misma.

Pero también ya sabemos que ello puede implicar un peligro político, ya que tiende a absorber todo el espacio público, pareciera que a veces desea subordinar al Estado y sus instituciones a una comunidad mayor,<sup>405</sup> en este caso la sociedad civil\_se convierte en la comunidad de todas las comunidades de forma organizacional, siendo toda autoridad política y moral incluyendo la autoridad gubernamental,\_pero es comprensible que el comunitario se inquiete a la percepción desordenada de la cultura cosmopolita dado que ésta corrompe la identidad de los individuos, es entonces aquí en donde ya no se parece tanto pues el carácter plural, cosmopolita y multicultural esta matizando las organizaciones solidarias, además de ser una característica importante de muchas de ellas.

## **2. Sociedad Civil en forma de organizaciones.**

Quedando clara la trilogía de componentes de la sociedad civil señalada anteriormente, pasamos ahora a hablar de la sociedad civil dentro de un esquema de organizaciones, por lo que resulta necesario, pertinente y conveniente precisar las distinciones constitutivas de cada una de estas organizaciones por obvias que parezcan. Continuaremos con un orden en donde aparecen las organizaciones con una estructura similar a la clasificación anterior. Veremos a las organizaciones del Estado, las organizaciones privadas con fines de lucro y las organizaciones privadas sin fines de lucro.

---

<sup>405</sup> Barber, B. (2000, 35).

## **2.1.Organizaciones del Estado.**

Dentro de la estructura del Estado según lo que Fukuyama denomina estatalidad, tendremos cuatro aspectos interrelacionados y jerarquizados que se deben abordar, el primero es el diseño y gestión de la organización. Es del que aquí compete hablar, del Estado como organización, los otros tres aspectos los dejaremos para la última parte del documento que nos acercarán a las consideraciones para algunos mecanismos de participación.<sup>406</sup> Conceptos como eficiencia, eficacia, calidad total, gestión del talento y la diversidad; han pasado a ser parte del acervo de la acción y el lenguaje de las organizaciones en los últimos tiempos, siendo éstos muchas veces la raíz de la motivación en la mejora de la actividad organizacional y de los intereses propios por alcanzar las metas de las propias organizaciones; ello implica un interés privado en la mayoría de las ocasiones. Plantear una visión de operatividad organizacional en el aparato de Estado no siempre es tan sencillo ya que la raíz propia de la motivación no es la misma que una asociación con fin de lucro como lo es una empresa o una asociación sin fines de lucro como lo puede ser una fundación.

Si tomamos como referencia que el fin, objetivo o función principal del Estado es lograr el bien común con las acciones que realiza y la forma en que representan a la sociedad, podemos pensar que ese bien común puede operar con una racionalidad de efectividad. Algunas organizaciones del Estado han podido adaptar de alguna manera conceptos de eficacia y profesionalidad, reduciendo con ello la burocracia que ha caracterizado a este tipo de organizaciones, en donde el funcionariado público (servidor) podía o puede estar anclado a un criterio de racionalidad sobre la productividad muy poco efectivo. Criterio reforzado o creado por una larga y rancia tradición sobre las estructuras de normatividad y demarcación de funciones; así como también influenciado por políticas sindicalistas añejas con intereses corporativistas privados, maquillados de intereses públicos. Ello sólo ha ido en detrimento de la efectividad y la productividad, por estos motivos, se han ido incorporando conceptos que anteriormente eran propios de los ámbitos empresariales y que poco a poco se ha extendido a todo tipo de organizaciones, así el estudio del comportamiento organizacional ya no se limita únicamente a empresas con fines de lucro (Guillén 2005 p15).

---

<sup>406</sup> Fukuyama, F. (2004, 43).

Las organizaciones del Estado dentro de sí, cuenta con las propias de los tres poderes que representan en los gobiernos de tipo democrático, muchas de ellas en muchos lugares carecen de legitimación social, ya que aun en las democracias consolidadas no dejan de evidenciarse casos de corrupción. A ojos de muchos ciudadanos, a veces informados y otras no, las organizaciones del Estado representan el espacio de oportunismo laboral en donde el que llega y el que está debe de aprovechar el poder que allí se tiene para hacer lo menos posible en cuanto trabajo, en el mayor tiempo posible. Hacerse de riqueza si es posible, a costa de los recursos de la sociedad a base trampas relacionales dentro de la organización o coludidos con otras como empresas en la contratación de sus servicios. Esta visión con tintes catárticos, sería la de cualquier ciudadano que con el ánimo de estar informado participa de la opinión pública con o sin fundamento, además de los propios ciudadanos maltratados por la organización del Estado por un mal servicio obtenido, servicio del que muchas veces no puede prescindir hacer su solicitud; dadas las incidencias al respecto se va construyendo una imagen que resulta difícil de quitar, dando con ello la reputación universalmente apreciada. Pero da la casualidad de que ellos (los funcionarios) son nosotros y nosotros somos ellos “quienes las dirigen y quienes trabajan en ellas son nuestros agentes, nosotros somos sus accionistas y su misión consiste básicamente en satisfacer nuestras necesidades sociales y promover nuestra cohesión social”.<sup>407</sup> Esta sería básicamente la función social y el principal elemento constitutivo de la organización estatal, lo que pasa es que nuestros intereses como sociedad los vemos tan lejos dado el crecimiento de las instancias intermediarias en este aparato de estado, que las organizaciones no las consideramos nuestras, porque al parecer no se alcanza a poner al servicio de la sociedad de manera más directa.

Las organizaciones del Estado, con sus estructuras y sus procesos se van burocratizando cada vez más y parece ser que nadie quiere hacer algo al respecto para modificar el estado de deterioro en que se encuentran. Los secretarios, legisladores, jueces, oficiales, profesores etc., se manifiestan impotentes para cambiar la situación y apáticos de involucrarse en lo complejo de la situación. Esta visión nada halagadora no es incluye a todos ya que siempre ha habido alguien que quiere hacer algo al respecto, aunque no siempre contemos con la fortuna de que este tipo de personas nos atienda tras un mostrador, pero en ocasiones pasa que dentro de un mismo Estado-Nación estructurado por una república como es nuestro país, México, a veces hay un mundo de diferencia entre hacer el mismo trámite en un Estado (geopolíticamente hablando) que en otro.

---

<sup>407</sup> Schvarstein, L. (2003, 56).

Al parecer no se disponen normas de validez universal para todas las estructuras como para demarcar un diseño organizacional en el ámbito de la administración pública, pero lo mismo ocurre en otras organizaciones como la empresa y las ONG, y salen mejor librados. Aunque en los aparatos de Estado más parece un arte, que una ciencia lograrlos. “Una gran parte de la teoría organizacional gira en torno a un único problema central: la capacidad decisoria delegada. El rompecabezas de la teoría organizacional consiste en que, si bien la eficiencia exige la delegación de capacidad de decisión y de autoridad, el acto mismo de delegar genera problemas de control y supervisión”.<sup>408</sup> Entonces si la capacidad de Estado no es muy efectiva en cuanto al poder de tomar decisiones pues su base estructural es piramidal y difícilmente se accede a quien toma la decisión, en el plano horizontal de los funcionarios y los ciudadanos que requieren de un servicio demarcan mayor distancia y menor reconocimiento de representatividad. Entonces que se puede esperar para actuar en el meta nivel de las políticas macro-sociales y de la provisión de marcos normativos necesarios para favorecer el bienestar social, parece ser que ningún funcionario tiene la autoridad necesaria para tomar decisiones sociales que vayan más allá de los requerimientos legales.<sup>409</sup> Entonces da la impresión, de que en las organizaciones estatales es complejo promover prácticas sociales tendientes a satisfacer las necesidades de sus acreedores empleados y los miembros de su comunidad, sino están estas necesidades, demarcadas dentro de los requerimientos legales mínimos.

### **2.1.1. Campos de posibilidad en las acciones del y para el Estado.**

Los Estados se conforman con una amplia gama de funciones, tanto buenas como malas; gozan de poder coercitivo que les permite defender derechos y procurar seguridad pero también pueden confiscar y vulnerar esos mismos derechos. Ahora señalando al Estado en su naturaleza como Estado de derecho, encontramos por complemento también el Estado de bienestar,<sup>410</sup> a ambos se les atribuyen exigencias de la sociedad y ambos en sí mismos generan una simbiosis. El Estado de bienestar nace para proteger los derechos humanos, sobre todo los de segunda generación (sociales, culturales y económicos),\_ la libertad de los ciudadanos a ejercer sus ciudadanía civil se mueve entre estos derechos, este atributo democrático es muy joven en la historia de la

---

<sup>408</sup> Fukuyama, F. (2004, 72).

<sup>409</sup> El ejercicio responsable de las organizaciones del Estado queda muy delimitada a un marco de acción con pocos recursos no sólo morales sino también operativos.

<sup>410</sup> Esta categorización de Estado no es precisamente un espacio organizacional mucho menos físico, es un estado procurado o resultante de la operatividad de la organización del Estado.

humanidad, si tenemos como referente la creación de los derechos humanos, aunque la idea y algunos de sus elementos ya se había trabajado desde la antigüedad. El Estado tiene como deber, procurar a los ciudadanos la satisfacción de sus derechos (civiles, políticos, sociales, culturales y económicos), si no los procura y satisface perderá legitimidad, como ya se ha señalado esta falta de legitimidad es la que más padecen las organizaciones del Estado. En las sociedades democráticas desarrolladas se tiene mucho más presencia del concepto de Estado de bienestar, ya que en las democracias incipientes o en proceso de evolución, no siempre se satisfacen los derechos básicos. Estos derechos “constituyen unos mínimos de justicia sin los que mal puede hablarse de libertad, igualdad o solidaridad. Y precisamente el Estado de bienestar tiene como raíz ética el deseo de satisfacer estos mínimos de justicia”,<sup>411</sup> siendo esta misma un atributo propio del Estado de derecho que estaría en función con el desarrollo.

Resulta complicado poder garantizar todos los beneficios del Estado de bienestar, cuando la sociedad no ha alcanzado un determinado nivel de desarrollo. Pero hablar de desarrollo es en ocasiones aún más complicado, por sí mismo merece su espacio, pero como elemento periférico al tratado aquí, se aclara que el *desarrollo* cuenta, afortunadamente desde hace algunos años con una noción amplia, antes se enfocaba desde la economía convencional únicamente, ahora cada vez más se va enriqueciendo la apreciación de este, porque “es posible que se produzca un avance en el desarrollo de una sociedad sin necesidad de que esa sociedad tenga que crecer económicamente. Y, a la inversa, es lamentablemente habitual que se produzca un crecimiento económico en una sociedad y que ese avance no se traduzca en un desarrollo global de dicha sociedad.”<sup>412</sup> La economía medía el desarrollo sólo por el Producto Interno Bruto (PIB), con ello no se puede evaluar el desarrollo general, hacen falta los indicadores para el desarrollo social. En la década de 1990 se plantea el Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>413</sup>, que proporciona una visión más integral. El desarrollo humano relaciona los objetivos sociales que deben ser cubiertos como respuesta al progreso de una sociedad, y por ello debemos tener presente que “el desarrollo

---

<sup>411</sup> Cortina, A. (1999, 56).

<sup>412</sup> Martínez, E. (2000, 51).

<sup>413</sup> El IDH es un indicador social realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Mide a cada país, uno de sus tres parámetros es la educación; los otros dos son: el nivel de vida digna, medido por el Producto Interno Bruto (PIB) y la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA). Y el tercero es el de vida larga y saludable medida por la esperanza de vida al nacer, según el país y las condiciones de este. <http://hdr.undp.org> y <http://www.undp.org/spanish>

se entiende a la vez como un proceso de cambio en una sociedad y como el resultado de dicho proceso”,<sup>414</sup> lo que conlleva a una mejor disposición de bienestar y de un mejor funcionamiento del la organización estatal.

Volviendo al Estado de bienestar, concluimos que es necesario alcanzar ciertos parámetros de desarrollo para poder garantizarlo; sabemos que el Estado cuenta con diversos mecanismos para advenirse de recursos, desde la explotación de los bienes nacionales, el patrimonio cultural, la autorización y regulación de las empresas, los respectivos impuestos por las rentas de la población económicamente activa, etc.; por lo que también tiene la responsabilidad de “practicar la justicia distributiva, o mejor, redistributiva, porque se encarga de redistribuir la riqueza para que todos los ciudadanos disfruten, al menos, de unos mínimos. Este fue y sigue siendo el afán ético del Estado de bienestar, afán que, así expuesto, no puede renunciar ninguna ética cívica ni ética política.”<sup>415</sup> Pero los ciudadanos no siempre se percatan de ser los protagonistas de la vida civil, política y moral de su sociedad, entonces, a menudo pretenden que sea el Estado, con sus funciones de derecho, el que otorgue todos los beneficios o garantías de un Estado de bienestar, en el cual los ciudadanos no participan. Con esta actitud se ve al Estado de derecho como un Estado benefactor que debe cubrir todas las necesidades de la comunidad, corriendo el riesgo de un mayor debilitamiento de poder en la misma sociedad civil, al pretender que todo lo resuelvan las organizaciones del Estado y sus representantes. Si se fomenta una cultura en donde el Estado tiene que ser providencial (proveer todo a los ciudadanos por los impuestos que cobra), ambos Estado y ciudadanía crean una cultura paternalista y dependiente; “en lo que respecta al terreno político, el paternalismo es típico del despotismo ilustrado, que se justifica precisamente por afirmar que es el gobernante quien conoce sobradamente en qué consiste el bien del pueblo, mientras que éste, a los ojos del gobernante, es un incompetente básico en materia.”<sup>416</sup> Ello implica un gravísimo riesgo en el desarrollo de los mecanismos de participación.

## **2.2.Organizaciones privadas con fines de lucro.**

Este tipo de organizaciones nos presenta un matiz muy particular, y es que se mueven con la lógica del los mercados, están representados principalmente por organizaciones empresariales, o

---

<sup>414</sup> Martínez, E. (2003 132). En Peña, F. *Ética para la sociedad civil*.

<sup>415</sup> Cortina, A. (1999, 27).

<sup>416</sup> *Ibid.*, p. 28.

bien, cualquier otra organización cuyo motor de movimiento este alimentado por el combustible del lucro, pueden ser organizaciones educativas, comerciales, hospitalarias, etc., El orden utilitario es la raíz central y operativa de las organizaciones de estas características, entonces, partiendo de que las organizaciones privadas con fines de lucro son consideradas un bien público porque atraen, promueven, producen y distribuyen capital financiero, entre muchas otras actividades; son las que se activan las economías y los mercados, trayendo como consecuencia una aportación al desarrollo. Tendríamos entonces que este tipo de organizaciones son importantes, necesarias y hasta indispensables en toda sociedad que tenga afanes de desarrollarse en su PIB. Teniendo como referencia a priori, que este tipo de organizaciones son buenas para todos los ciudadanos debemos de aclarar que estas organizaciones pueden estar sanas o enfermas.

Las organizaciones sanas son las que tienen sus capitales básicos en equilibrio (capital financiero, físico, intelectual, humano y social), las organizaciones sanas no están en riesgo de generar un mal, no tienen nada que contagiar más que su propia salud y ello siempre resultará benévolo. Este tipo de organización contribuye en menor o mayor proporción al bienestar, tanto de los que en ella trabajan como del ámbito y contexto en el que impactan y se desenvuelven. La racionalidad del mercado nos ha llevado a percibir que las organizaciones sanas son raras en nuestras sociedades, ya que la racionalidad nos lleva a percibir que el fin principal de la organización con ánimo de lucro tiene como fin principal y único, advenirse de riqueza validando con ello todos los mecanismos posibles, aunque muchos de ellos poco tengan de honorables o éticos. Ciertamente el producir riqueza es uno de los elementos constitutivos de las empresas, nutre su capital financiero y muchas veces también su capital físico. Si esto señalado es lo prioritario y muchas veces el único modo de trabajar de la organización buscando sus metas a costa de lo que sea, en donde no le importa mucho generar otro tipo de capital como el humano o social (la confianza, credibilidad, empoderamiento, bien común, etc.); estaremos en un ámbito poco propicio para contribuir al desarrollo de una sociedad de manera integral e íntegra. Es aquí en donde entra la categoría de las organizaciones enfermas, una organización enferma tiene desequilibrado el sistema de capitales mencionado anteriormente. Puede ser que tenga sus finanzas sanas y operables pero posiblemente el clima laboral sea injusto, los sueldos paupérrimos y los incentivos inexistentes, entonces, este tipo de organizaciones no es de las que contribuyan de manera integral a la sociedad pues están aportando un bien (financiero) pero al mismo tiempo y en alguna proporción también proporcionan un mal (social). Es justo aquí donde

habrá que detenerse un poco más y habrá que ser sigilosos con las políticas de operatividad en este tipo de organización, ya que es necesario observar el impacto de éstas para activar los posibles mecanismos de participación ciudadana en pro de un bienestar social y la construcción del capital de su misma naturaleza.

La empresa u organización enferma contribuye en el empobrecimiento de la sociedad y de sus miembros, no necesariamente se está hablando de riqueza financiera, aunque en algunos casos también aplicaría; se habla de empobrecimiento en la cultura laboral y en el bajo impacto de confianza social que tienen sobre la organización la gente que pertenece a ella y sus grupos de interés. “cuando un organismo está enfermo, sufre una patología, cuando alguna o algunas de sus funciones dejan de trabajar armónicamente en el ámbito interno o de relación con su entorno... así la enfermedad ética de una organización vendría explicada por las presiones que ésta ejercería sobre sus miembros contribuyendo al personal empobrecimiento,”<sup>417</sup> a su pérdida de virtudes éticas y el de aquellos a quienes ésta sirve.

La responsabilidad social empresarial o corporativa (RSE o RSC) se ha convertido en los últimos años en un modelo de gestión que ayuda y proporciona tratamientos en contra de esas enfermedades que las organizaciones con ánimo de lucro padecen y al parecer no se dan cuenta. Este tipo de gestión es voluntaria y va más allá de la normatividad y regulación propia del Estado, implica compromisos y convicciones de operatividad que apelan a máximas de comportamiento humano dentro de la organización. La RSE no es necesariamente una moda aunque definitivamente es una tendencia, no es filantropía ni mecenazgo únicamente es algo mucho más complejo, algo de lo que ya afortunadamente mucho se ha escrito y mejor aún, se empieza a practicar cada vez más y de una mejor manera.<sup>418</sup> Entonces es preciso aclarar que aquí no es menester, desarrollar todo el tema de la RSE con pretensiones de inclusión de todos sus ámbitos, sino plantear una visión general y estratégica que nos de la pauta a generar criterios de consideración, al pensar en posibles mecanismos de actuación dentro de la participación ciudadana.

### **2.3.Organizaciones privadas sin fines de lucro.**

---

<sup>417</sup> Guillen, M. (2005, 36)

<sup>418</sup> Los temas de RSE llevan en las sociedades desarrolladas llegan más años de experiencia que en las democracias incipientes o economías emergentes.

Existen muchos tipos de organizaciones privadas sin fines de lucro, tenemos a las fundaciones, a las ONG, algunas instituciones educativas sin fines de lucro como colegios y universidades, existen empresas que funcionan como cooperativas, esto no significa que no produzcan bienes materiales o financieros, pero operan de tal manera que estos bienes vuelven a ser parte del ejercicio activo de producción en donde se siguen generando bienes. Este tipo de organización como las anteriormente señaladas también son susceptibles de malos funcionamientos, su razón no lucrativa no es garantía de que sean organizaciones justas. Las organizaciones de asistencia y de beneficencia pública o social, instituciones religiosas, agrupaciones deportivas, asociaciones gremiales o de oficios, foros de fortalecimiento público, redes solidarias, agrupaciones de consumidores, entre otras; movilizan una cantidad enorme de recursos materiales y humanos en beneficio de la sociedad y sus carencias. El bien común y social está inscrito en sus principales objetivos, esto es similar al Estado sólo que la diferencia radica en que las organizaciones sin ánimo de lucro consolidan su razón de ser en el *deber ser* y no sólo en el cumplimiento del empleo como desafortunadamente sucede en el funcionariado. En las organizaciones privadas sin fines de lucro “la satisfacción de las necesidades sociales de los otros es una conducta moral, una condición de existencia de la organización y un requisito de entrada para sus miembros. Si los empleados del Estado, por su misma condición deben de estar involucrados con la satisfacción del bien común, los miembros de las organizaciones privadas sin fines de lucro deben estar además comprometidos con tal finalidad.”<sup>419</sup>

Las organizaciones de propensión natural al ejercicio ético como al parecer son las organizaciones del tercer sector, gozan de una mayor legitimidad por el simple hecho de estar al servicio del desarrollo, al servicio de la construcción de una sociedad más justa y buena, aunque una aspiración ética mayor estaría en un equilibrio de colaboración entre todas las organizaciones de cualquier tipo. Para la operatividad de este tipo de organizaciones a nivel macro o micro existen instancias multilaterales que apoyan programas y subsidios para la ayuda de los países poco desarrollados, estas instancias como el Banco Mundial proporcionan recursos por medio de convocatorias, en las que compiten las organizaciones que pretenden cumplir sus objetivos o algún proyecto y carecen de recursos. Ello conlleva un riesgo ya que al parecer existe una desconfianza por parte de estas instancias a destinar estos recursos a los Estados y que ellos se encarguen de gestionarlos y administrarlos. Por ello la canalización de estos fondos se hace por

---

<sup>419</sup> Schvarstein, L. (2004, 60)

medio de este tipo de organizaciones en donde al parecer se garantiza la transparencia de su uso. “Las consecuencias son dos. Por un lado, se crea un mercado de capitales por los cuales estas organizaciones compiten, siendo la competencia una lógica espuria en este campo. Por el otro se refuerza el debilitamiento del Estado. Ambas consecuencias son indeseables.”<sup>420</sup> Si son llevadas a extremos de operatividad y a una lógica de empoderamiento institucional en contra de una institución con la otra.

Dentro del deber ser que opera en la racionalidad de este tipo de organizaciones se encuentra sí, el gestionar privadamente los programas de desarrollo social con los recursos asignados por las instancias multilaterales, pero al mismo tiempo promover también desde su base, la inclusión estratégica para el fortalecimiento del Estado, con ello se fortalecería el trabajo en red de las organizaciones<sup>421</sup> y se contribuiría a una mayor producción de capital social. Las organizaciones no gubernamentales no sólo no pueden sustituir al Estado en su función social sino que necesitan para su sustentabilidad que éste funcione adecuadamente.<sup>422</sup> Al parecer al no haber fines de lucro en una organización ayudaría a neutralizar los intereses por la obtención de recursos entre las diferentes organizaciones que compiten por ellos, por ende habrá que tener sus precauciones ya que la competencia no significa descalificar al otro sino evidenciar con resultados porque determinada organización es la viable para la asignación de recursos. Lo cual conlleva a pasar la precaución también a la instancia que asigna ya que en ánimos de mérito puede promover con sus decisiones la monopolización de recursos.

### **3. Sistemas de capitales sociales.**

Haciendo una recapitulación hasta ahora hemos visto en el apartado primero una reconstrucción sobre la concepción de sociedad civil con sus características y su estructura, conociendo con ello que sus elementos nos da bases para pensar en los factores que inciden en la sociedad y de la manera en que nos impactan. En el apartado segundo hemos visto una estructura de la misma sociedad civil bajo el esquema de organizaciones y cómo ellas pueden contribuir o no, en la construcción de los sistemas de capitales, especialmente el de capital social. En esta tercer sección partiremos de una estructura que nos comparte Putman de manera concentrada en base a

---

<sup>420</sup> Ibid., p.61.

<sup>421</sup> Ello implica que el Estado vaya superando sus niveles convencionales tradicionales y conservadores. Aclarando que conservador se usa bajo la premisa de estructura tradicional con características de obsolescencia.

<sup>422</sup> Idem. p.62.

varios teóricos sobre la generación del capital social, esta estructura contribuye a generar una guía para el planteamiento de ideas sobre los posibles mecanismos que se pueden crear para promover más la participación ciudadana.

Pierre Bourdieu, sociólogo francés, en la década de 1980 definió el *capital social* como la acumulación de recursos reales y potenciales ligados a la posesión de una red duradera de relaciones de conocimiento y reconocimiento mutuo, esto implicaba hablar de asociación a grupos: bajo esta óptica el capital social es el resultado del asociacionismo. El sociólogo James Coleman consolidó más la noción a finales de la misma década demarcando que el capital social es el valor de las relaciones entre las personas, por lo que, las redes poseen valor sobre todo para quienes se encuentran en ellas. Ahora una versión más incluyente nos dice que el capital social no se basa únicamente en las relaciones de comunicación y colaboración, también involucra el dinamismo de las actividades que van más allá de las rutinas y costumbres de las personas o la organización, tienen los rasgos de un bien público y los beneficios se extienden en todas las redes de los grupos de interés.<sup>423</sup>

El capital social se convierte en nuestro caso, en el objetivo y medio para estimular la creación de mecanismos de participación ciudadana, contribuyendo a generar posibles ideas para ello. Robert Putman como ya se había señalado, nos plantea una estructura de tipos de capital social con cuatro partidas de interpretación doble y a su vez contrapuestas y complementarias, que nos servirán de pauta y de perspectiva para nuestros horizontes de la sociedad civil en la creación de capital social. Las formas de capital social varían considerablemente, los teóricos del mismo han concedido gran prioridad al desarrollo de una clasificación teóricamente coherente y empíricamente fiable de sus diferentes tipos y aspectos.<sup>424</sup> Estas distinciones representan lentes diversas y complementarias, a través de las cuales podemos entender y evaluar el capital social.

### 3.1. Capital social formal frente a capital social informal.

Algunas formas del capital social formal son los sindicatos, los clubs, las asociaciones de profesionistas, por decir algunos; pero se refiere básicamente a que estos grupos o redes están organizados formalmente, con directivos, coordinadores, requisitos de afiliación, cuotas, reuniones regulares, etc. Por otra parte, los equipos deportivos por ejemplo serían asociaciones

---

<sup>423</sup> Etkin, J (2007, 142).

<sup>424</sup> Putman, R. (2003, 15)

informales, ambas son redes en las que se pueden desarrollar la reciprocidad y de las que se pueden obtener tanto ventajas privadas como públicas.

### 3.2.Capital social denso frente a capital social tenue.

Grabovetter fue el primero en exponer una distinción, estrechamente relacionada con la anterior, entre vínculos fuertes (densos) y vínculos débiles (tenues). Los vínculos fuertes se definen por la frecuencia y la proximidad de contacto y los vínculos débiles son lo opuesto pero no por ello desdeñables. “Algunas formas de capital social están densamente entrelazadas y tienen múltiples ramificaciones, como la del grupo de metalúrgicos que trabajan diario en la fábrica, salen de bares el sábado y van a misa todos los domingos. Pero existen también filamentos de capital social muy tenues, casi invisibles, como la relación reducida a un gesto con la persona quien nos topamos en la fila del supermercado, o incluso en el encuentro casual con otro individuo en el ascensor.”<sup>425</sup> Los vínculos débiles pueden ser también mejores para aunar una sociedad y crear normas amplias de reciprocidad generalizada por la misma razón y beneficio de no tener una fuerte y densa relación<sup>426</sup>.

### 3.3.Capital social vuelto hacia adentro y capital social vuelto hacia afuera.

Existen ciertas formas de capital social que miran hacia dentro, por voluntad o por necesidad, fomentan los intereses materiales, sociales o políticos de sus miembros. Otros miran hacia afuera y se preocupan por el bien público. Los del primer tipo se suelen organizar por categorías de clase social, interés, género etc. En la segunda categoría encontramos a los grupos de caridad como caritas, cruz roja, movimientos ecologistas etc.

“Resulta tentador considerar las organizaciones vueltas hacia afuera, o altruistas, superiores social o moralmente a los grupos vueltos hacia dentro en función de que los que miran hacia fuera generan beneficios claros tanto públicos como personales... el capital social se resiste tenazmente a ser cuantificado, no podemos decir que un cuerpo de servicio juvenil *volcado hacia afuera* que limpia un

---

<sup>425</sup> Putman, R. (2003, 17).

<sup>426</sup> Habrá de tener en cuenta que las redes pueden ser morales o inmorales, pero no es tema a desarrollar en este documento, aunque es preciso hacer esta nota aclaratoria, las redes morales y aún las amorales (esta última no significa inmoral, si no que no son ni buenas ni malas) contribuyen en la generación de capital social. El tráfico de influencias está determinado también por un sistema de redes pero de naturaleza coercitiva pasiva, por llamarlo de alguna manera, en donde si no contribuye la persona o la organización con la red existirá una represalia. Ambos elementos, coerción y represalia restan libertad y por ello son de naturaleza corrupta, lo que da como resultado de esta acción algo inmoral, injusto, posiblemente ilegítimo e ilegal.

terreno de juego urbano incremente de algún modo nuestras reservas de capital social más que, por ejemplo, una unión de crédito *volcada hacia dentro* que ha permitido el florecimiento de una comunidad nueva de inmigrantes”.<sup>427</sup>

### 3.4. Capital social que tiende puentes frente a capital social vinculante.

El capital social vinculante une a personas iguales por similitudes importantes, es parecido al capital social que se vuelca hacia dentro, mientras que el capital que tiende puentes se refiere a las redes sociales que unen a personas desiguales. Esta es una distinción considerable, ya que los efectos externos de las redes que tienden puentes tienen la probabilidad de ser beneficiosas, mientras que las redes vinculantes, están limitadas al interior de nichos sociales y corren el riesgo de producir externalidades negativas.<sup>428</sup> Esto no significa que los grupos vinculantes sean necesariamente malos, de hecho muchas de las veces se consigue más fácilmente un apoyo social por los lazos sociales vinculantes que de los que tienden puentes.<sup>429</sup>

## 4. Atributos para los mecanismos de participación.

Tenemos hasta ahora nuestros horizontes de la sociedad civil demarcados por su propia estructura, también por la visión orgánica de ésta y por las concepciones de capital social. En todos estos horizontes se ha demarcado información referencial para tomar en cuenta en la creación de esos mecanismos, pero aquí cabe preguntarnos ¿A quién corresponde plantear y promover los mecanismos de participación ciudadana? ¿Cómo llegar a impactar más en la sociedad cuando al parecer el ejercicio pleno de la sociedad civil está dirigido a una elite? ¿Cómo incluir en esta participación social a lo que están excluidos por diversas razones, como la desinformación, manipulación, apatía? ¿Cómo fomentar una sociedad más plural, integrada e integra? Estas son preguntas dignas de una amplitud de respuestas, con distintas voces y desde diferentes aristas. El presente documento contribuye a la claridad y reflexión sobre los compromisos que implica ejercer la vida civil.

---

<sup>427</sup> Ibid., p.19.

<sup>428</sup> Idem., p.20.

<sup>429</sup> Estas externalidades negativas son de naturaleza inmoral, y nos pueden llevar a promover intereses corporativistas, lo que significa que: se conviertan en redes tan cerradas en las que no existe la posibilidad de integrar a nadie exterior o ajeno a ella, aun cuando el externo quiera y cuente con las capacidades, los intereses y las competencias. Algunas empresas familiares pueden comportarse así y hacer de ello un riesgo, otro ejemplo en una empresa sería cuando ascienden a menos apto que pertenece al grupo y no al más capaz.

Ciertamente como lo ha mencionado Alberto Olvera en algunas de sus ponencias, en México tenemos una sociedad civil frágil y fragmentada, la corrupción es un problema sistémico que no permite operar a la sociedad, dejando desprovisto el capital social y su cultura; afirmando que tenemos un estado de derecho también frágil. Pero aun con esto, todos formamos parte y pertenecemos a la sociedad civil, las personas como entes de ésta, con sus diferentes roles (algunos de estos asignados, otros asumidos, otros elegidos y otros más impuestos), van determinando al menos de alguna manera el actuar social, y con ello van dando cuerpo a la sociedad civil en cuanto es posible con los recursos que están a su alcance y lo que se pretenda hacer con ellos. Demarcado en un espacio determinado (público o privado) y para sí mismo, es una actividad con un entramado de personas participando de forma directa o indirecta para unos fines. Por lo que, las preguntas anteriores podremos concentrarla en una ¿Cómo ir empoderando y dotando de recursos de todo tipo a la sociedad civil para que su actuar contribuya a una democracia más fuerte?

Se puede centralizar desde el tercer sector los mecanismos que promuevan la participación ciudadana, no de manera única, sino haciendo de los organismos del tercer sector un articulador operativo con el Estado y con las empresas. Desde allí se pueden generar asociaciones y redes de interés público desde los cuales se pueda observar el desempeño de los otros dos sectores de la sociedad civil; al mismo tiempo que se convierten en auto-observadores de sus iguales como procuradores del bien común. Habrá entonces que rebasar el mecenazgo y la filantropía, frutos de la economía del mercado y del capitalismo filántropo, porque ambos ya no están a la altura de los nuevos desafíos sociales. “Si queremos avanzar en el camino del progreso moral y civil, que intervenga en la escena económico-social un nuevo actor: *el emprendedor social*”.<sup>430</sup> El cual estaría determinando la evolución del mecenazgo y el filántropo.

*El emprendimiento social* encuentra en el tercer sector o en las llamadas organizaciones sin fines de lucro, ese espacio para garantizar, de una mejor manera la producción del capital social; no quiere decir con ello que un emprendimiento social no pueda darse en el Estado y el mercado, el detalle es que allí, estos dos sectores no ofrecerían un mejor espacio en la generación de redes por los fines propios de su naturaleza, aunque posibilidades para ello pueden existir alternativas y relaciones vinculantes. Se esperaría entonces una mejor interacción entre los tres sectores para

---

<sup>430</sup> Zagmani, S. (2012, 225).

que vaya consolidando los posibles mecanismos de participación. Con lo que Zagmani refuerza este argumento señalando que:

“La empresa social no sólo puede convivir en el mercado al lado de la empresa capitalista, sólo que además representa una especie de condición necesaria (aunque no suficiente) para que el mercado pueda desarrollar plenamente su papel regulador en la economía. Efectivamente un mercado habitado sólo por empresas capitalistas tendría que hacer frente a unos costes sociales que no se podrían tolerar; por su parte, en las condiciones históricas actuales, un mercado habitado sólo por empresas sociales no conseguirá asegurar los niveles de eficacia a los que nadie está dispuesto a renunciar”.<sup>431</sup>

Siguiéndolo encontramos que al respecto plantea la siguiente pregunta ¿Es compatible con los principios reguladores de una economía de mercado, avanzada la acción de un sujeto que, como emprendedor social, posee dotes (o las virtudes) que implica la función empresarial y ciertamente opera según la lógica del mercado, pero también persigue un fin de naturaleza no exclusivamente económica sino social, como satisfacer los intereses colectivos? Dadas las condiciones actuales, y evitando que la afirmación de una vaya en detrimento de otra, el verdadero problema para la empresa social radicaría en saber si las otras dos instancias Estado y mercado, están a la altura de comprender que el fin último es el *bien común*<sup>432</sup> y la construcción de *capital social*. Ni el egoísmo exacerbado, ni el altruismo puro, son capaces de hacer sostenible por sí mismos un orden social, entonces cuál sería la condición del bien común. “El comportamiento inspirado por el principio de reciprocidad... te doy libremente algo para que tú puedas a tu vez dar, según tus capacidades, a otro o incluso a mí mismo. Por el contrario, el principio de equivalencias reza te doy algo a condición de que tú me des a cambio el equivalente de su valor”.<sup>433</sup>

---

<sup>431</sup> Ibid., p.241.

<sup>432</sup> Resulta necesario precisar de una mejor manera la noción de *bien común*. Zamagni en su texto “Por una economía del bien común”, nos señala que bien común no debe ser confundido con el bien privado ni con el bien público. En el bien común, la ventaja que obtiene cada uno por formar parte de una determinada comunidad no puede separarse de la ventaja que otros también obtienen de lo mismo. Es como decir que el interés de cada uno se alcanza junto al de los otros y no contra (como ocurre en el bien privado) no presidiendo del interés de los demás (como ocurre con el bien público) en este sentido, común es lo contrario de propio, igual que público es lo contrario que privado. Común es lo que ni es sólo propio, ni es de todos indistintamente, común es el lugar de lo que no es propio, es decir, el lugar de las relaciones interpersonales; el lugar donde se produce el capital social.

<sup>433</sup> Idem., p.247.

#### **4.1. Bien común y el capital social como articulación entre los tres sectores de la sociedad civil.**

En este espacio retomamos el pensamiento de Fukuyama, habiendo quedado como pendiente en el segundo apartado cuando hablamos de la parte orgánica del Estado, ahora teniendo como referencia lo recientemente señalado sobre el capital social y el bien común, podríamos decir que como ciudadanos podemos hacer un observatorio que llegase a tener tal presencia que en su representatividad se fortalezca la opinión pública, y pueda inferir ésta en el diseño de políticas públicas y por ende al diseño del sistema político. El cual es “el segundo aspecto de la estatalidad que está relacionado con el diseño institucional en el ámbito del conjunto del Estado y no de los diferentes organismos que lo componen”.<sup>434</sup>

##### 4.1.1. Mecanismos para el Estado.

En el tercer aspecto de la estatalidad según Fukuyama se encuentra relacionado con la cuestión del diseño institucional, que es la base de legitimación del Estado, pero con alcances superiores, ya que contemplaría una dimensión normativa. Las instituciones estatales, en su conjunto, no sólo deben cooperar de forma adecuada en un sentido administrativo, sino que deben, además, concebirse como instituciones legitimadas por la sociedad. “una buena institución estatal es aquella que atiende con eficiencia y transparencia las necesidades de sus clientes, es decir, de los ciudadanos del Estado.”<sup>435</sup> Como cuarto y último aspecto tenemos los factores culturales y estructurales, aquí se hace referencia a las normas, los valores y la cultura. “Gran parte de la reciente discusión mantenida en torno a estos asuntos en la comunidad del desarrollo se ha situado bajo la rúbrica de capital social”.<sup>436</sup> Las normas, los valores y la cultura impactan en cualquier tipo de organización pero son especialmente vulnerables en la administración pública, ya que son los atributos que favorecen o entorpecen, la creación de la formalidad institucional u organizacional.

---

<sup>434</sup> Fukuyama, F. (2004, 45).

<sup>435</sup> Ibid., p.49.

<sup>436</sup> Idem., p.52.

#### 4.1.2. Mecanismos para la empresa.

Sobre los mecanismos de la empresa contamos con una diversidad de políticas y de instrumentos para la aplicación de la RSE, lo que hace falta es ir generando una cultura donde el criterio de racionalidad ya no sea únicamente el del mercado para operar en las organizaciones. Ahora se cuenta con diferentes instrumentos y acreditaciones que van permeando el ejercicio de la RSE. En este documento nos concentraremos en las iniciativas del Pacto mundial.<sup>437</sup> Estos mismos criterios son una guía incluyente sobre el ejercicio integral de la responsabilidad social, como ciudadanos no sólo podemos convertirnos en observadores, sino también en promotores dentro de nuestro ejercicio ciudadano activo. El pacto mundial nace justo en el año 2000, se sustenta en la declaración de los derechos humanos, los derechos fundamentales del trabajo, la organización internación del trabajo, la declaración de Río sobre el medio ambiente y la convención nacional de las naciones unidas contra la corrupción. De estos se desglosan 10 principios que nos marcan la pauta del ejercicio responsable de las empresas.

##### Derechos Humanos

1. Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos proclamados en el ámbito internacional.
2. Las empresas deben asegurarse de no ser cómplices en abusos a los derechos humanos.

##### Normas Laborales

3. Las empresas deben respetar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.
4. Las empresas deben eliminar todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.
5. Las empresas deben abolir de forma efectiva el trabajo infantil.
6. Las empresas deben eliminar la discriminación con respecto al empleo y la ocupación.

##### Medio Ambiente

7. Las empresas deben apoyar los métodos preventivos con respecto a problemas ambientales.

---

<sup>437</sup> <http://www.un.org/es/globalcompact/principles.shtml>

8. Las empresas deben adoptar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental.
9. Las empresas deben fomentar el desarrollo y la difusión de tecnologías inofensivas para el medio ambiente.

#### Lucha contra la corrupción

10. Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluyendo la extorsión y el soborno.

El Pacto Mundial ofrece un modelo de gestión de adhesión voluntaria y con reconocimiento mundial, no audita, no certifica, ni verifica, ni sanciona; es una iniciativa para promover la sostenibilidad y la ciudadanía corporativa, se basa en los valores y principios anteriormente señalados que son universalmente aceptados. Todo ello implica una plataforma de aprendizaje y de intercambio de experiencias sobre las buenas prácticas, pero se debe de aclarar que no es vinculante jurídicamente, no es un organismo para monitorear y juzgar el actuar empresarial, mucho menos es un organismo regulador de las prácticas éticas. El Pacto Mundial se respalda con el *Global Reporting Initiative GRI*,<sup>438</sup> que se convierte en un instrumento para la ayuda en la elaboración de los reportes de sostenibilidad.

A grandes rasgos, la mejor manera de contribuir al civismo ciudadano para con la empresa es estar informado y reforzar en cada uno de nosotros, nuestros criterios de consumo con racionalidades de justicia, para este tema también podríamos dedicar una ponencia completa, pero aquí sólo cabe señalar que un ciudadano activo, informado, comprometido y responsable, desarrollará criterios de consumo eficaces en donde sus elecciones no estarán influenciadas por las agresivas campañas de marketing ni por la adulación social, ambas la mayoría de las veces de naturaleza irresponsable y por ende inmoral.

#### 4.1.3. Mecanismos para el tercer sector.

Según la óptica racional del mercado convencional, las organizaciones sin fines de lucro o el denominado tercer sector de la sociedad civil, no es la mejor alternativa para el desarrollo ya que no produce incentivos económicos. Si no tiene incentivos económicos, ni actúa en el mercado,

---

<sup>438</sup> <https://www.globalreporting.org/Pages/default.aspx>

será marginal y además ineficiente por definición; pero no es verdad, el voluntariado es un gran productor de bienes y servicios. El asociacionismo expresado como voluntariado es un poderoso constructor de capital social, las fuerzas motoras del desarrollo del capital social está integrado básicamente por cuatro aspectos según Kliksberg. Primero, la confianza existente entre los miembros de una sociedad, así como también en sus líderes políticos, económicos y sociales; segundo, el asociacionismo tiene la capacidad de generar todo orden de esfuerzos concertados y construir tejido social; tercero, el civismo crece en el grado en que sus integrantes participan y asumen responsabilidades como ciudadanos por todo aquello que es de interés colectivo; y cuarto, los valores éticos predominantes de la sociedad, cuando existe capital social en grado considerable, se manifiesta en una sociedad civil activa y articulada.<sup>439</sup> El capital social tiene diferencias considerables con los otros tipos de capital, como el financiero, físico, humano etc., todos ellos se consumen cuando son utilizados, en cambio el capital social, cuanto más se usa más crece.

Oponer al Estado con el tercer sector cuando se dice que el Estado es quien debe hacerse cargo de la cobertura social de la población. Sería señal de que el Estado es débil, pero los países líderes en voluntariado son países con Estados fuertes y reconocidos (Holanda, Noruega Suecia).<sup>440</sup> Ciertamente en una sociedad democrática, el Estado es el responsable principal de garantizar a todos los ciudadanos sus legítimos derechos, pero eso no deja fuera a otros actores sociales. El voluntariado es sociedad civil en acción, complementa y enriquece las políticas públicas,<sup>441</sup> el tercer sector se mueve por una fuerza poderosa que se encuentra en la misma naturaleza del ser humano, esta fuerza es la convicción ética.

“En los países líderes en voluntariado a nivel mundial, las escuelas lo cultivan cuidadosamente, los medios masivos lo resaltan permanentemente, los líderes dan ejemplos continuos, hay desgravaciones fiscales, las políticas públicas lo apoyan, la legislación les otorga toda clase de facilidades y la opinión pública lo valora profundamente. Los jóvenes se sienten naturalmente estimulados a participar. En America Latina han tendido a primar condiciones muy diferentes. El voluntariado empieza a conformarse como política pública en algunos países. La legislación es muy débil y no contiene disposiciones

---

<sup>439</sup> Sen, A. y Kliksberg, B (2007, 291)

<sup>440</sup> Ibid., p.293.

<sup>441</sup> Idem., p.294.

promotoras, sino casi exclusivamente reguladoras. Los medios de comunicación no le han prestado la atención debida.”<sup>442</sup>

Los actores sociales (emprendedores, empleados de la administración pública, empleados de las empresas) deben acompañar la colaboración con las políticas públicas, creando políticas públicas objetivas que tengan calidad de políticas de Estado para respaldarlo, jerarquizarlo, profesionalizarlo y crear la cultura anhelada en donde ese bien común salga a flote y el capital social no deje de producirse. Los ciudadanos son los protagonistas de la vida civil y hay que poner esto en la agenda pública, acciones de este tipo y orden, pueden ser muy importantes, no sólo por la aportación económica y social, sino por vivir en una sociedad alta de moral.

## Referencias

Barber, Benjamin. (2000). *“Un lugar para todos, Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil”*. Madrid, España, Paidós.

Conill, Jesús y Croker, David. (editores) (2003) *“Republicanismo y educación cívica. ¿Más allá del liberalismo?”*. Granada, España, Comares.

Cortina, Adela. (2005). *“Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía”*. Madrid, España, Alianza.

Cortina, Adela. (Coord). (2003). *“10 palabras clave en Filosofía Política”*. Pamplona, España, Verbo divino.

Cortina Adela. (1999). *“Los ciudadanos como protagonistas”*. Barcelona, España, Galaxia Gutenberg.

Cortina, Adela y Conill, Jesús. (1998). *“Democracia participativa y sociedad civil. Una ética empresarial”*. Bogotá, Colombia, Fundación Social Santafé de Bogotá.

Etkin, Jorge. (2007). *“Capital social y valores”*. Buenos Aires, Argentina, Granica.

Fontela, Emilio y Guzmán, Joaquín. (Coord) (2003). *“Economía ética y bienestar social”*. Madrid, España, Pirámide.

---

<sup>442</sup> Idem., p.297.

Fukuyama, Francis (2004). *“La construcción del Estado”*. Madrid, España, Ediciones B.

Guillen, Manuel (2005). *“Ética en las organizaciones. Construyendo confianza”*. Madrid, España, Pearson.

Martínez, Emilio. (2000). *“Ética para el desarrollo de los Pueblos”*. Madrid, España, Trotta.

Martínez, Emilio. (2012). “Empresas éticas y organizaciones cívicas solidarias: el compromiso con el desarrollo humano” en revista: Debats Institució Alfons el Magnànim 116. 2012/3. Valencia, España

Peña, Francisco. (2003). *“Éticas para la sociedad civil”*. Valladolid, España, Universidad de Valladolid.

Putman, Robert (Ed) (2003). *“El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario”*. Madrid, España, Galaxia Gutemberg.

Schvarstein, Leonardo (2003). *“La inteligencia social de las organizaciones”* Buenos Aires, Argentina, Paidós.

Sen, Amartya y Kliksberg, Bernardo. (2007). *“Primero la gente”*. Madrid, España, Ediciones Deusto.

Stefano, Zamagni (2012). *“Por una economía del bien común”* Madrid, España, Ciudad Nueva.



## Mesa D.1 La participación ciudadana en la construcción de la democracia

### El papel de la sociedad civil en la democracia

María del Carmen Robledo Álvarez

#### Resumen

La democracia entendida desde el punto de vista estructural, presume condiciones ideales para la participación de la sociedad civil, como son la participación a través de diferentes mecanismos, la libertad y la igualdad de oportunidades de quienes integran la sociedad, entre otras, lo que constituye el fin último a que aspira cualquier sociedad que quiera considerarse democrática. En México, esto atraviesa por varios obstáculos como son: una sociedad heterogénea, sistemas de valores diversos, en donde la discriminación, las carencias económicas, la falta de trabajo y la no tolerancia como prácticas cotidianas dificultan la obtención de consensos y el manejo de los disensos.

Esta ponencia pretende hacer una revisión de lo que significa la participación de la sociedad civil en el “régimen democrático” que tenemos, con el propósito de reflexionar las formas para fortalecerla, con los mecanismos ya reconocidos por la legislación de nuestro país, que no han sido utilizados o aprovechados para el logro de estos fines.

#### Palabras clave

Democracia, Tercer Sector, mecanismos de participación, relación gobierno - sociedad civil,

*“... la tensión entre la democracia y los derechos puede ser vista como expresión de una tensión más general entre derecho y política, norma y poder, gobierno de las leyes y gobierno de los hombres”.*<sup>443</sup>

Con el propósito de exponer, desde mi punto de vista, cuál ha sido el papel de la sociedad civil en la democracia en México, estimo necesario tomar en cuenta algunos elementos teóricos sobre los conceptos que considero relevantes para esta presentación, por lo que conforme avance en el desarrollo de este trabajo, haré referencia a cada uno de ellos.

---

<sup>443</sup> BARBOZA Vergara, Antonio, 2005: 114.

En primer lugar, me parece importante abordar el concepto de democracia, sobre la que Emanuel Korstanje menciona la comparación que se presenta entre los conceptos de democracia procedimental y democracia estructural, en donde la primera se vincula a la forma de votación por la cual se imponen los gobernantes y por las cuales se toman las decisiones políticas.<sup>444</sup> En tanto que la democracia estructural, se basa en las características ideales (participación, libertad, igualdad, entre otras) que una sociedad debe cumplir para el buen convivir, en el sentido de lo que la sociedad espera de la democracia; en el entendido de que esta forma de gobierno, sólo se puede construir cuando los derechos fundamentales de los individuos que la integran están garantizados, entre los que ubicamos a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, mejor conocidos como DESCAs.

Entonces pareciera que primero necesitamos una sociedad igualitaria, en la que se garanticen los derechos humanos, como el de la alimentación, la posesión de una vivienda digna, el derecho al agua, el disfrute de un ambiente sano, entre otros, para estar en posibilidad de consolidar la democracia, sobre todo si consideramos que ésta es una construcción humana, que requiere perfeccionarse y que además hace necesario que se limiten los poderes del gobernante, es decir, se vuelve imprescindible que éstos cumplan con sus funciones e informen al respecto. Por ello, se dice que la democracia requiere legitimarse, ser aceptada por la sociedad, pero también mostrar su eficacia, en la medida que los gobiernos cumplan con los objetivos y metas que proponen cada que inicia una nueva gestión gubernamental.

Bajo este tenor, el primer aspecto a destacar como uno de los obstáculos para lograr consolidar la democracia es la desigualdad y el poder. Al respecto, es importante mencionar que la desigualdad no puede ser entendida unitariamente. Por un lado, podemos analizar la desigualdad económica, que para el caso de nuestro país sabemos que se caracteriza por un alto nivel de desempleo, porque no todos los jóvenes tienen acceso a continuar sus estudios y obtener un título profesional, pero tampoco a conseguir un trabajo y cierto es que a su vez esta desigualdad provoca una desigualdad en el acceso al poder, lo que hace que la concentración de éste en pocas manos conlleve un mayor grado de desigualdad social y política.

En este orden de ideas, el Informe del PNUD (Nuestra Democracia, 2010) nos plantea la necesidad de avanzar, de no solo pretender ser ciudadanos en los procesos electorales, ni que la función del Estado omita la obligación de conformar un Estado de derecho, con la legalidad

---

<sup>444</sup> KORSTANJE, Emanuel, 2007:49.

extendida a todo su territorio, que tenga como principal objetivo garantizar y promover los derechos de todos los ciudadanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) y creo que este planteamiento hace necesario que repensemos varias cuestiones, porque obviamente no se trata de un proceso fácil, ni estimo que exista una fórmula mágica que garantice los resultados esperados. Los países latinoamericanos tienen sus propias particularidades y ninguno vive los procesos de la misma forma, independientemente de que estemos ubicados en la misma región.

Sin embargo, esta distinción que planteo como primer punto (desigualdad y poder) es el resultado de la evolución que el concepto de democracia ha tenido, desde que John Locke distinguió entre República y Democracia, asumiendo que la primera refiere a una comunidad independiente y, que la democracia es una forma concreta de ejercer el gobierno de la comunidad política. O bien, siguiendo a Montesquieu, para quien la democracia es una de las formas de Estado en la que el poder está en manos del pueblo en su conjunto. O el pensamiento de Tocqueville que estima que la democracia es un sistema de instituciones para ejercer el poder, en el que éstas son democráticas por sus principios y por sus desarrollos, en el entendido de que la democracia ayuda al bienestar de la mayoría no al bien de todos<sup>445</sup>, y de que el asociacionismo cívico es un rasgo sobresaliente de la sociedad moderna. Hasta llegar a la concepción de democracia participativa, en la que el ciudadano participa en la formación de la voluntad política y en la toma de decisiones, lo que constituye en sí mismo la estabilidad del sistema. Es decir, la democracia se entiende no sólo como el método de selección de gobernantes, sino como un objetivo humano o valor en sí mismo<sup>446</sup>.

Es decir, se trata de un desarrollo más pleno del individuo, no solo de emitir un voto periódicamente, en donde la deliberación y la calidad de los participantes, juegan un papel relevante, pero que pretende ir más allá. Sin embargo, no son las únicas acepciones que se da a la democracia, ya que se distingue entre la expansiva, la asociativa, la dialogante o la deliberativa y sobre cada una de ellas se hace una caracterización diferente, aún y cuando lo que debe tenerse en cuenta es que en la consolidación de cualquier democracia, se requiere el incremento de la participación ciudadana en la deliberación de los asuntos públicos.

---

<sup>445</sup> ABELLÁN, Joaquín, 2008: 30

<sup>446</sup> *Ibidem* p. 66

Para tratar de profundizar en esta última aseveración, quiero aclarar que para efectos de este trabajo, me quiero referir al individuo como parte de un colectivo, en donde no pierde la esencia de su individualidad, pero en el cual asume su responsabilidad a colaborar y a hacer parte de las decisiones que se tomen en los asuntos que lo involucran. En este sentido, retomo a Boaventura De Sousa cuando trata el tema de “La Reinención Solidaria y Participativa del Estado” en el cual concibe al Tercer Sector como el vastísimo conjunto de organizaciones sociales que se caracterizan por no ser estatales ni mercantiles y a las que identifica como organizaciones sociales, privadas, sin fines lucrativos y que responden a objetivos sociales públicos o colectivos<sup>447</sup>, porque en esta acepción caben muchas clases de organizaciones desde las consideradas como de base, hasta las que en su momento se identificaron como ONG’s, pero que en su conjunto hacen alusión a un sector que surgió en el siglo XIX en los países centrales de Europa que pretendía articular nuevas formas de producción y consumo, ante una preocupación constante de que pudieran convertirse en grupos con poder y privilegios y con ello distorsionar la voluntad general en beneficio de intereses particulares.

En este mismo sentido, De Sousa Santos considera que la relación entre el Estado Nacional y el Tercer Sector, dada la propia heterogeneidad de las organizaciones que lo conforman, se muestra en diversas modalidades que pueden darse en buenos términos o bien como confrontación u oposición, lo cual no ha sido ajeno para nuestro país, en diferentes etapas de su historia.

La importancia del llamado Tercer Sector ha cobrado fuerza en las últimas décadas, un ejemplo de ello es que en nuestro país se ha incrementado el número de organizaciones de la sociedad civil en las entidades federativas (la expresión de organización no gubernamental ha sido sustituida por otro tipo de nombres como organizaciones sociales, organizaciones de la sociedad civil o con términos que describen ya sea a los sujetos que las integran o bien a las actividades a que se dedican). Sin embargo, no hay claridad sobre si se crean para responder al principio de comunidad que definió Rousseau y con el concebido riesgo si dicha situación conlleva al corporativismo, o con otra finalidad. No obstante, el llamado Tercer Sector realiza un trabajo importante dentro de la población, pero no cuenta aún con la confianza y el reconocimiento por el resto de la sociedad civil. Esto se relaciona con el hecho de que a las organizaciones no se les concibe como entidades transparentes y responsables, aunado al hecho de que no existe mucha relación entre ellas, las redes de organizaciones en la mayoría de los casos es informal y para

---

<sup>447</sup> DE SOUSA, Santos Boaventura, 2005: 68

cumplir un fin muy específico. Aunado a ello, otro factor de desconfianza es la forma o el mecanismo en que una organización se relaciona con el Estado, porque la relación no es clara ni homogénea.

Creo que este es un aspecto fundamental, porque hasta la década de los noventa, en México existían organizaciones a las que se les atribuía un carácter corporativista o clientelar, ya que en su momento crearon vínculos con el partido y las estructuras del poder y se acostumbraron a recibir recursos por parte del gobierno, casi de manera automática, es decir sin generar algún tipo de bien o servicio a favor de la sociedad. Estoy consciente que el desarrollo del Tercer Sector no se puede generalizar, pero en mi opinión en su momento, este tipo de organizaciones que formaron parte de él, constituyó un referente con el que había que terminar y ahora el debate gira en torno a la cultura de la transparencia y responsabilidad que debe mostrar cualquier tipo de organización, ya sea pública, social o privada.

Por otro lado, Norbert Lechner señala que hablar de sociedad civil no conlleva a un concepto claro y unívoco, pero que entre los significados que le podemos atribuir es que la *sociedad civil* adquiere primordialmente sentido en la relación sociedad- Estado, pero advirtiendo que en época reciente pretende además llamar la atención sobre los cambios de la sociedad misma, provocados por diversos factores como la liberalización de los mercados, la apertura del comercio exterior, la reducción del gasto fiscal y la privatización de la vida social<sup>448</sup>.

Me parece importante recordar que en la década de los ochenta, la sociedad civil se consideró como un gigante amordazado que despierta y en un mismo movimiento se libera de las cadenas de la opresión estatal y construye un nuevo orden social, pero creo que esto no es del todo real. Es cierto que en nuestro país, en los 80's la solidaridad mostrada por la sociedad en general, ante el sismo que sufrió nuestro país, evidenció que las cosas se pueden hacer de mejor forma, con la colaboración de muchos, esto tiene un mayor alcance que los esfuerzos individuales, pero en ese entonces, no se logró tener una sociedad civil fortalecida.

Esto significa que más allá del Estado y el mercado, existen nuevos actores sociales que son heterogéneos, en la medida que persiguen diferentes fines, pero que ante una causa común, encuentran su motivación para el desarrollo de redes basadas en la solidaridad, a partir del fortalecimiento del tejido social, que contrarrestan las otras fuerzas del mercado y que luchan por

---

<sup>448</sup> LECHNER, Norbert, 1994: 131

encontrar nuevos espacios para la participación ciudadana y la transparencia de los asuntos públicos.

El tema de la heterogeneidad de la sociedad civil alude a *la diferenciación interna existente en ella, en términos de los actores sociales, formas de acción colectiva, teleología de la acción, construcción identitaria y proyectos políticos, porque es cierto que en la sociedad civil coexisten diversos tipos de actores, diversos tipos de proyectos y diferentes formas de relación con el Estado*<sup>449</sup>. Esta es una realidad en nuestro país, tenemos actores individuales con cierto liderazgo, en función del papel que desempeñan en la sociedad, por ejemplo los periodistas, los políticos, otros seres colectivos como organizaciones sociales de tipo corporativista (sindicatos) y otro tipo de organizaciones, las denominadas organizaciones de la sociedad civil, primeramente conocidas como organizaciones no gubernamentales (ONG) que realizan su trabajo a favor de cierto sector de la población, pero debido a que sus fines son divergentes entre unos y otros, se dificulta la posibilidad de generar consensos, lo cual no está del todo mal, si se tiene la posibilidad de tomar en cuenta los disensos. Sin embargo, no hay que perder de vista que son una expresión de la pluralidad política, social y cultural de nuestro país.

Esto permite a los ciudadanos conformar la voluntad colectiva de acuerdo con un cálculo racional de sus intereses individuales, ya que la reorganización del orden social es un componente fundamental en la consolidación de la democracia.

Las organizaciones civiles europeas en relación con las de América Latina cambiaron a partir de procesos de apertura democrática que remplazaron el contexto político de sus países. En Latinoamérica, si bien persistían problemas sobre derechos humanos, especialmente en derechos económicos, sociales y culturales, el desafío principal de las nacientes democracias en esta región fue la búsqueda por consolidar las instituciones y el progreso socioeconómico, por lo que ante este contexto las organizaciones civiles que formaban parte de la sociedad civil, se destacarían más por sus acciones de desarrollo.

Ello implicó que en su momento el Banco Mundial tuviera la intención de apoyar a las organizaciones civiles, porque veía en la sociedad civil a un actor central en el combate a la pobreza.

Sobre este tema, Alberto J. Olvera señala que en la evolución que ha tenido la sociedad civil en México, vale la pena destacar cómo a partir del monopolio del espacio público-político fue

---

<sup>449</sup> DAGNINO, Evelina, 2006: 27-28

generándose diferentes visiones de la sociedad civil. En esta evolución sobresalen las etapas de conformación del corporativismo y clientelismo que adoptaron algunas organizaciones, a las que me referí en párrafos anteriores, sobre todo en la década de los ochenta, después de haber pasado por un modelo de asociacionismo civil alternativo dominante, cuando el régimen de carácter gremial- clasista entra en crisis por la fuerte influencia de los partidos políticos y por los grupos radicales de izquierda<sup>450</sup>.

También es importante tomar en cuenta que en el caso específico de México, muchas organizaciones sociales se crearon al amparo del Estado, esta etapa que corresponde a cuando el Partido Revolucionario Institucional se encontraba en el poder y se creó un vínculo de tipo clientelar con organizaciones campesinas, organizaciones de trabajadores, lo cual implicó subordinación y dependencia de las mismas organizaciones a los que ejercían el poder. Es importante tener presente que este tipo de organizaciones sociales fueron una consecuencia de la etapa post-revolucionaria, en donde se trató con ello de dar un especial impulso a los derechos sociales.

Carolina Galindo en su artículo sobre la Teoría del Estado en la era de la Globalización hace referencia a la evolución que ha tenido la globalización en diversos ámbitos. Sin embargo, me parece importante el señalamiento que hace sobre que el Estado se constituye como una fuerza por derecho propio que no sirve a la economía o la sociedad civil; la intervención del aparato estatal en la sociedad civil se genera a través de competencias, como el control de la seguridad, la recaudación tributaria, entre otras, pero esto no constituye en sí mismo un rasgo estructural fijo de todos y cada uno de los sistemas de gobierno, sino que responde al tipo de Estado, al sistema político y a una época determinado<sup>451</sup>. En este sentido, en un marco de globalización, en nuestro país, la posición del Estado se ha modificado, ya no es la misma de hace algunas décadas, ahora su autonomía y su posición de “todopoderoso” se ha desvanecido, reconociendo el papel relevante que tienen las fuerzas del mercado y de la sociedad civil, de tal forma que en ambos sectores son vistos como aliados y como coadyuvantes en la búsqueda e implementación de las soluciones para los asuntos que aquejan a la sociedad.

No obstante lo anterior, y por lo que corresponde a las organizaciones que forman parte de la sociedad civil, éstas no cuentan con todos los elementos necesarios para participar de una forma

---

<sup>450</sup> OLVERA, Alberto J.: 17

<sup>451</sup> GALINDO, Carolina, 2007: 167-170

activa y propositiva. Sin embargo, en su momento el Banco Mundial como una institución global decidió en la década de los noventa apoyar el combate a la pobreza, para lo cual el sector de la sociedad civil fue considerado como poseedor de mucho conocimiento sobre los aspectos locales y la participación social y que esto contribuyó a la eficacia de las inversiones, a través de la cooperación, solidaridad y la formación del capital social.

Por su parte, De Sousa Santos en su texto sobre Reinventar la Democracia señala la nueva forma en que se gesta el contrato social con todas sus tensiones y antinomias, en donde su gestión depende de tres supuestos meta contractuales: *un régimen general de valores, un sistema común de medidas y un espacio-tiempo privilegiado*, en donde éste último sirve también de escala a las organizaciones y a las luchas políticas, a la violencia legítima y a la promoción del bienestar general<sup>452</sup>. Sin embargo, también es un ritmo, una duración, una temporalidad en la que cabe la acción burocrática del Estado entre otras cosas. Esto significa que se hizo necesario terminar con los límites de la politización y la visibilidad pública del Estado, las desigualdades articuladas en el moderno sistema mundial, entre otros. Por ello y para integrar un nuevo contrato social, se requiere no solo generar alternativas, sino adoptar posiciones que pueden ir desde una acción conformista hasta una acción rebelde. Mi opinión es que se requiere de una acción rebelde en el sentido de que se privilegie la creación de un espacio público, entendido éste como la generación de un ambiente propicio que permita la interacción entre los diferentes actores, concebidos éstos no sólo como individuos o colectivos, sino también la naturaleza e incluir a los espacios-tiempo que se generan desde lo local, lo regional y lo global.

En este aspecto, la relación Estado –sociedad civil no se da de una misma forma en todo el orbe, todo dependerá del país que se analice. Una de ellas, descrita por Manuel Garrentón como la visión normativa<sup>453</sup>, en donde la sociedad civil se opone al Estado, pero agrega que la sociedad civil en su expresión más pura (tejido asociativo) deja fuera a cierto tipo de organizaciones (las que están más cimentadas dentro de la sociedad) o aquellos sectores marginales o subordinados por razones económico-sociales o por alguna característica específica y acota a considerar como sociedad civil al pueblo, las clases y los movimientos sociales que se agrupan en torno a un principio político estatal que puede ser conflictivo o de integración. Por esta razón, en América Latina tenemos diferentes modelos de composición de las relaciones entre Estado y sociedad civil

---

<sup>452</sup> DE SOUSA, Santos Boaventura, 2005: 9-11

<sup>453</sup> GARRENTÓN, Manuel: 46

que responden a las diferentes visiones que se tengan del concepto de la ciudadanía y de la propia sociedad civil. Una de las formas que se mencionan es el caudillismo, que es la hipermovilización política, en donde el sujeto es el pueblo movilizado y su riesgo mayor es la polarización de la sociedad y la dificultad para institucionalizarla.

En este sentido, adquiere relevancia la consideración de los espacios económicos transnacionales, las relaciones de género, la esfera medio ambiental, el ámbito comunicacional, las comunidades locales, entre otras, que se constituyen en campos (espacios) en los que operan poderes que plantean problemas nuevos sobre cómo se ejerce la ciudadanía, como lo señala De Sousa Santos.<sup>454</sup>

En el análisis de las relaciones Estado y sociedad civil sería fundamental revisar cómo éstas influyen o no en la centralidad de la democracia, o bien, en la urgencia de recuperar la centralidad del desarrollo, en función a que los ciudadanos reclaman mecanismos para la exigibilidad de sus derechos y si esto conlleva necesariamente a una reforma del Estado<sup>455</sup>, lo que en sí mismo conlleva la revisión de trayectorias individuales o los tránsitos de dirigentes y activistas sociales entre ambas esferas (Estado y Sociedad Civil)<sup>456</sup>.

Para el caso de nuestro país, recuerdo que en el año 2000 con la alternancia en el poder por parte de otro partido político, diferente al que durante más de setenta años presidió el Ejecutivo Federal, surgieron nuevas expectativas de lo que podría ser el nuevo esquema de relación Estado-sociedad civil. Uno de los aspectos que podríamos mencionar es que miembros de sociedad civil reconocidos por la función que habían desempeñado (no considero que en todos los casos hayan representado un liderazgo) fueron invitados a ocupar cargos públicos, en algunos casos con atribuciones o competencias para interactuar con la sociedad civil.

Bajo este tenor, opino que la distinción entre política pública y acción pública, en donde la primera es concebida como la acción del gobierno dirigida a cumplir con ciertos objetivos, que observa un origen estrictamente institucional de la acción orientada a problemas públicos, que privilegia el trabajo de quienes toman las decisiones y de que ésta nace del desempeño técnico, legal y administrativo de quienes ejercen la función pública y que debe ser aceptada por una sociedad pasiva o condescendiente. Lo que para Manuel Canto es la concepción de las políticas

---

<sup>454</sup> DE SOUSA, Santos Boaventura, 2005: 10

<sup>455</sup> *Ibíd*em p. 10

<sup>456</sup> DAGNINO, Evelina, 2006: 74

públicas desde arriba. Valdría la pena analizar los avances que se han tenido por modificar este esquema.

En este sentido, creo que el concepto de ciudadanía adquiere especial importancia, y para efectos de este trabajo la entiendo como *“la igualdad básica asociada con la pertenencia a una comunidad, que ‘en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado Nacional’”*<sup>457</sup>, lo que hace del término ciudadanía un concepto dinámico, abierto y ubicado en diferentes dimensiones en las cuales, los miembros de un estado-nación dejan de ser objeto de gobierno y son reconocidos como sujetos activos, con derechos y responsabilidades, en el proceso político y que existe una relación directa y correspondencia entre cada tipo de derecho y las modalidades de la ciudadanía definidas por Thomas H, Marshall: ciudadanía civil, ciudadanía política y ciudadanía social<sup>458</sup>. Como proceso institucional, ellas consisten en el conjunto de garantías y obligaciones que el Estado reconoce a los miembros de una nación y que los convierte en sujetos de la comunidad política en igualdad de condiciones.

Por ello, por un lado encontramos la ciudadanía como prácticas sociales que tiene un carácter sociopolítico porque se trata de que la ciudadanía sea algo más que el goce pasivo de derechos otorgados por la autoridad del Estado, es decir, que se convierta en prácticas emancipadoras, ya sean sociales, legales, políticas y culturales que expliquen el reconocimiento y la promulgación de derechos, como resultado de demandas, luchas sociales, que definen a una persona como miembro competente de la sociedad para intervenir en ella. Ejemplo de ellos son los derechos ecológicos, étnicos, culturales, en los que los propios ciudadanos son parte del proceso constructor y ampliador del derecho a tener derechos<sup>459</sup>, que en mi opinión sería la que nos interesa promover, desarrollar y mantener.

Si nos referimos a la ciudadanía política, ya sabemos que incluye la forma en que se accede a los cargos públicos y se toman decisiones de gobierno, por lo que es el punto relevante en el ejercicio del derecho básico a postularse para ser elegido y participar en la elección de los gobernantes, lo que coloquialmente se conoce como el derecho a votar y ser votado. Sin embargo, sabemos que esto no ha sido de la misma forma para todos los ciudadanos y las ciudadanas a lo largo de la

---

<sup>457</sup> Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010: 32

<sup>458</sup> RAMÍREZ, S. Juan Manuel, 1998: 95

<sup>459</sup> *Ibidem*, 1998: 96

historia y aún en los regímenes democráticos latinoamericanos no se ejercen de la misma forma, por lo que la cuestión en este tema sería revisar cuál es el proceso que en cada país se sigue para garantizar el ejercicio de estos derechos. Algunos de los derechos que podemos mencionar para ejemplificar mejor esta situación son: el libre tránsito por el territorio nacional, la libertad de asentamiento, el acceso igual y justo al suelo, la participación en la definición de las políticas territoriales (planeación urbana, uso del suelo). Sin embargo, este tipo de derechos acarrea la obligación fundamental por parte de los ciudadanos para el correcto uso y preservación del territorio, lo cual, entre otras cosas, significa que exigirle al gobierno que diseñe e implemente diferentes planes y programas de desarrollo territorial.

Todo lo mencionado hasta el momento, me lleva a revisar el tema de la participación ciudadana y la esfera pública, en donde el primer tema a tomar en cuenta es que la participación de las masas es esencial para la vida de la democracia representativa, toda vez que se trata de uno de los indicadores sobre la solidez de cualquier democracia. Sin embargo, determinar la cantidad de participación que es necesaria o deseable es un aspecto no resuelto entre los teóricos, ya que:

- Algunos opinan que una democracia fuerte requiere de un activismo y deliberación de los ciudadanos;
- Otros consideran que el papel de los ciudadanos debe restringirse a la elección periódica de representantes parlamentarios y al escrutinio permanente de las acciones gubernamentales. Con la cual no estoy de acuerdo porque resulta muy limitada.<sup>460</sup>, por lo que desde el principio comenté que se debe pretender una sociedad participativa y deliberativa.

En este tema, se ubica la percepción de las teorías modernas de la sociedad civil en las que se considera que las actividades deliberativas típicas frente a frente y la colaboración horizontal con las asociaciones de afiliación voluntaria muy alejadas de la esfera política, como los clubes deportivos, las cooperativas agrícolas o los grupos filantrópicos, promueven la confianza interpersonal y fomentan la capacidad de trabajar en conjunto en el futuro, con lo que se crean los lazos de la vida social que sirven de base para la sociedad civil.

Por otra parte, la esfera pública es considerada un recurso conceptual que designa un escenario en el cual se da la participación política a partir del diálogo dentro de las sociedades modernas<sup>461</sup>,

---

<sup>460</sup> NORRIS, Pippa, 2002: 9

<sup>461</sup> FRASER, Nancy, 1992: 2

un espacio en el cual los ciudadanos piensan y examinan sus asuntos comunes, tratándose de un escenario distinto al Estado, pero se trata de un espacio institucionalizado con interacción discursiva. Se trata del lugar propicio para el debate y la deliberación.

Con esta idea me quedó, porque me parece de trascendental importancia que cualquier Estado cuente con espacios de esta naturaleza, entendiendo que debe darse a nivel local, regional y nacional. Claro está que esto constituye un reto en sí mismo, porque la esfera pública debe someterse a procesos de crítica o reconstrucción que responda a las necesidades que requiere o demanda una sociedad y que permitiría dar el salto de la participación electoral a la participación deliberativa y que requiere de la voluntad política de todos los actores involucrados y del propósito para generar un diálogo constructivo. Es decir, se requiere considerar que la participación ciudadana constituye la búsqueda para influir en los temas de interés público a través de la información, la consulta, la decisión, el control y la vigilancia de las políticas y de los funcionarios públicos. Esto conlleva su contraparte, para que el Estado responda a todas estas demandas.

La participación ciudadana en sentido amplio es la acción política de la transformación social que impulsa a la ciudadanía con el objetivo de lograr una sociedad más igualitaria, el ejercicio pleno de los derechos humanos.

En este orden de ideas, es importante recordar que ya Norberto Bobbio en su momento consideró que la democracia es una forma de gobierno que se caracteriza por un conjunto de reglas básicas que establecen quién tiene la autorización para tomar decisiones colectivas y qué procedimientos se deben emplear para ello. En este tipo de reglas, Barboza considera que se incluyen por un lado, aquellas que tienen que ver con *quién decide*; las que se relacionan con el *cómo se decide* (por ejemplo, por mayoría), así como aquellas que *garantizan la libertad de elección y decisión* entre alternativas reales de los sujetos que deciden. Por estos elementos, se considera que se trata de una democracia procedimental, o como la denomina el autor, jurídico institucional.

Ahora bien, estimo que en este tipo de reglas es en donde se encuentra la relación que se da entre la democracia y los derechos humanos, entre los que contamos tanto los derechos civiles, políticos, así como a los económicos, sociales, culturales y ambientales, cuyo origen se encuentra en el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que señala lo siguiente: *“todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”* y aún y cuando

expresamente en dicha declaración no se mencionen expresamente los DESC, me parece importante no perder de vista que el ejercicio pleno de estos derechos permite que los seres humanos se sientan y sean libres e iguales, por lo que es importante retomar el aspecto de que es necesario no hablar de generaciones de derechos humanos para que no se entienda que los civiles o políticos pudieran estar sobre los DESC.

No obstante, parte del debate se centra en el hecho de que otros autores, como Ferrajoli, opinan que ninguna mayoría, ni siquiera una decisión por unanimidad, legitima la decisión de violar un derecho de libertad o la no decisión sobre la satisfacción de un derecho social. Por lo que se concluye que los derechos fundamentales constituyen una especie de “coto Vedado” para las mayorías democráticas, y su discurso conforma la dimensión sustancial de la democracia<sup>462</sup>.

Opino que en este aspecto es en donde se genera la primera tensión entre la democracia y los derechos humanos. Una cuestión que no es menor, porque por un lado tenemos los países que se rigen por un Estado de Derecho y tienen como régimen político la democracia, cuentan con una serie de derechos fundamentales. En México, gracias a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2011, el Título Primero de nuestra Constitución se denomina “De los Derechos Humanos y sus garantías”, antes se denominaba de las “Garantías Individuales”. Este cambio tiene un trasfondo importante, porque otorga el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales y todo lo que ello implica, como la exigibilidad de los mismos, por parte de los ciudadanos, ante las autoridades y, por el otro, tener congruencia jurídico-normativa entre los Tratados Internacionales suscritos por nuestro país y nuestra Carta Magna.

Un segundo aspecto de tensión es el tema del individualismo, en donde en la realidad el centro de todo es el individuo, tanto en la vida política como en la vida social<sup>463</sup>, porque es la sociedad la que le debe servir al individuo.

También retomo el aspecto sobre la relación que tienen los DESC con lo que se ha denominado *derecho al desarrollo*. En este punto quiero destacar, la importancia y trascendencia que tiene tomar en cuenta a las personas que se benefician o perjudican con la aprobación de una obra, en nombre del bien común o del interés social, cuando ellos son los que directamente tienen que ceder, no solo su propiedad o el bien que tengan en posesión, sino muchas veces dejar

---

<sup>462</sup> BARBOZA, Vergara Antonio Carlos, 2005: 116

<sup>463</sup> *Ibíd.* p. 121

tradiciones, costumbres u otro tipo de valores fundamentales para ellos mismos, por lo que me parece fundamental hacerlos parte del proyecto.

### **Conclusiones.**

1. Estoy convencida que aún y con sus deficiencias la democracia, es la forma de gobierno que más conviene a la sociedad. Sin embargo, esta debe ser entendida como un régimen en el que la participación de las y los ciudadanos vaya más allá de los procesos electorales. Esto se vincula a una nueva concepción de Estado, en donde se asume que el logro del bien común sólo es posible si participan otros actores, diferentes a los gobernantes. El mercado y la sociedad civil son actores relevantes e imprescindibles en la época actual.
2. Esta participación que se requiere de la sociedad civil tiene que ser desde la planeación de las acciones públicas y considerar el ciclo completo de las políticas públicas (diseño- implementación y evaluación) en una especie de *coadyuvancia* con la autoridad que es sobre quien recae la responsabilidad de la administración y operación de los recursos públicos.
3. Algunas legislaciones consideran formas de participación ciudadana. Leyes sobre la materia reconocen las figuras del plebiscito, referéndum, revocación de mandato, que sin restarles importancia, estimo que son insuficientes.
4. Otras legislaciones reconocen la participación social en el diseño y la implementación de las políticas públicas, pero no en su evaluación, por lo que haría falta considerar su intervención en este tema. Tal vez una forma cercana a ello, es la Contraloría Social, aunque su alcance es restringido porque se dirige solo a los programas sociales y en algunos casos, quienes la pueden ejercer, deberán tener el carácter de beneficiarias o beneficiarios de los mismos (Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento). En algunas entidades, se considera la contraloría ciudadana y se dirige también a los procesos licitatorios en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos, a la obra pública, así como a las denuncias que en materia penal se presentan en las diferentes agencias ministeriales, entre otras. (ejemplo de ello es la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal).
5. Todas estas formas de participación ciudadana que tienen su referente teórico, me parece que están desarticuladas y que no se encuentran totalmente garantizadas para que las

ciudadanas y ciudadanos de México las puedan ejercer, pero además, para que su participación genere un resultado en la gestión pública, es decir pareciera que responden a una dádiva que hace el Estado hacia la sociedad civil, cuando en realidad se trata de un mecanismo de exigibilidad de derechos que hace la ciudadanía, que a fin de cuentas es quien detenta la soberanía.

6. La voluntad política para el diálogo y la participación ciudadana debe ser una constante que involucre a los tres poderes del Estado, independientemente del orden de gobierno de que se trate, sea federal, estatal o municipal.
7. En el aspecto normativo se requiere que la participación ciudadana esté plasmada en diferentes ordenamientos y con diversos mecanismos que fortalezcan el involucramiento de la ciudadanía en la definición, seguimiento y evaluación de decisiones políticas, aún y cuando reconozco que los cambios en las relaciones Estado – Sociedad Civil no se pueden dar por decreto, se hace necesario que la ciudadanía cuente con un referente normativo que le garantice el ejercicio pleno de su participación en los asuntos públicos. Ser parte de la esfera pública junto con quienes ejercen el poder. Esto conlleva el reconocimiento de que en la sociedad mexicana existen diferentes expresiones y que todas son válidas por lo que se requiere que todos y todas aprendamos a vivir en un marco de tolerancia y de no discriminación, labor que nos corresponde a cada persona, porque no es función exclusiva de la autoridad, sino de la población en general.

### **Bibliografía.**

ABELLÁN, Joaquín. El concepto moderno de democracia. Gabriel Tortella y Luis García Moreno (eds.), *La democracia ayer y hoy*. Madrid, Gadir, 2008  
<http://www.ucm.es/info/abellan/investigacion/historiapdf/democraciomoderna.pdf>

BARBOZA Vergara, Antonio Carlos. Democracia y Derechos Humanos en la Teoría Política de Norberto Bobbio. 2005. Publicado en Co-herencia, julio- diciembre, año/vol. 2, número 003. Universidad Eafit. Medellín, Colombia, pp. 113-128. Red de revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. <http://redalyc.uaemex.mx>

CANTO Chac, Manuel. Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. Revista: Política y Cultura No. 30. UAMX, otoño de 2008.  
<http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a2.pdf>

DAGNINO, Evelina y otros. La Disputa por la construcción Democrática en América Latina. Ed. FCE, CIESAS, Univ. Veracruzana 2006.  
<http://es.scribd.com/doc/48306852/La-disputa-por-la-construccion-democratica-en-America-Latina>

DE SOUSA, Santos Boaventura. La reinención solidaria y participativa del Estado.  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sousa/La%20Reinvencion%20solidadaria.pdf>  
Reinventar la Democracia. *Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado*. Buenos Aires: CLACSO; También publicado en Cuba, Habana: Editorial José Martí, 2005.  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sousa/Reinventar%20la%20Democracia.pdf>

FRASER, Nancy. Repasando la esfera pública. Este trabajo forma parte de la obra HABERMAS Y LA ESFERA PÚBLICA. La versión en inglés fue compilada por Craig Calhoun bajo el título “Habermas and the Public Sphere” The MIT Press, Cambridge, Massachusetts and London, England, 1992.  
[http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/REPENSANDO\\_LA\\_ESFERA\\_PUBLICA.pdf](http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/REPENSANDO_LA_ESFERA_PUBLICA.pdf)

GALINDO Hernández Carolina. La teoría del Estado en la era de la globalización: algunas aproximaciones y problemas pendientes. En publicación: Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía. Hoyos Vásquez, Guillermo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. 2007.  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/frupos/h0y0s/12Hernandez.pdf>

GARRENTON M., Manuel. Sociedad Civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual. [http://www.manuelantoniogarreton.cl/documentos/07\\_08\\_06/ciudadania.pdf](http://www.manuelantoniogarreton.cl/documentos/07_08_06/ciudadania.pdf) Esta ponencia también se puede localizar en <http://www.manuelantoniogarreton.cl/ultimos1.html>

KORSTANJE, Maximiliano Emanuel. La democracia y sus supuestos: una perspectiva comparativa entre los conceptos de democracia procedimental y estructural. Artículo en Estudios Sociales, julio – diciembre, año/Vol. XV, número 030. Universidad de Sonora. Hermosillo, México. 2007.

LECHNER, Norbert. La (problemática) invocación de la sociedad civil. Ponencia presentada al VIII Encuentro Internacional de Ciencias Sociales en el marco de la Feria Internacional del Libro 1994 en Guadalajara.  
<http://publicaciones.flacso.edu.mx/images/Perfiles/perfiles5/5Lechner.pdf>

NORRIS, Pippa. La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa. 2002  
<http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Mexican%20Civic%20Engagement%20Norris%20espanol.pdf>

OLVERA, Alberto. J. Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en el siglo XX.  
<http://es.scribd.com/doc/54014622/tendencias-generales-desarrollo>

RAMÍREZ S. Juan Manuel. Ciudadanía y Territorio: Variaciones sobre el caso mexicano. Nómadas (Col.), núm. 9, septiembre, 1998. pp. 94-102. Universidad Central. Colombia.

SANDOVAL Terán Areli. Comprendiendo los derechos económicos sociales, culturales y ambientales (DESCA), texto publicado por DECA Equipo Pueblo, A.C. México. 2007.  
<http://www.equipopueblo.org.mx/descargas/comprendiendo.pdf>

Nuestra democracia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.- México. FCE. PNUD. OEA. 2010.  
[http://www.nuestrademocracia.org/pdf/nuestra\\_democracia.pdf](http://www.nuestrademocracia.org/pdf/nuestra_democracia.pdf)

Fundación Henry Dunant, DESCAs, Comprendiendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), 2007.

[http://www.fundacionhenrydunant.org/documentos/cambio\\_climatico/Derechos Economicos Sociales Culturales y Ambientales Todos los derechos para todas y todoS \(RED-TDT\) DESCAs.pdf](http://www.fundacionhenrydunant.org/documentos/cambio_climatico/Derechos_Economicos_Sociales_Culturales_y_Ambientales_Todos_los_derechos_para_todas_y_todoS_(RED-TDT)_DESCA.pdf)

CEPAL Indicadores ODM y derechos humanos en América Latina: ¿Tan Lejos, tan cerca?, Simone Cecchini. División de Desarrollo Social CEPAL. Los objetivos de desarrollo del Milenio y los derechos humanos: La elaboración de informes nacionales con enfoques de derechos. Santiago de Chile, 25-26 de junio de 2007,  
<http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/6/28106/IndODMDDDHH.pdf>

## **Mesa D.2 La participación ciudadana en el desarrollo local casos en Yucatán**

### **Análisis de la agenda pública de las comisarías de: Caucel, Chablekal, Cholul y Komchén, de los trienios 2004-2007 y 2007–2010 del municipio de Mérida, Yucatán.**

*Juan Antonio Rivera Lorca*

*Leonardo Ciau Can*

*Francisco Javier Cámara Vallejo*

#### **Resumen**

El objetivo fue detectar en los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) y las actas de Cabildo de la ciudad de Mérida de los trienios 2004-2007 y del 2007-2010, a los actores que se involucraron en la creación y el desarrollo de espacios y mecanismos de participación. Se estudiaron específicamente a las comisarías de Caucel, Chablekal, Cholul y Komchén. Se utilizó un método de investigación cualitativo. De los instrumentos usados dos de ellos fueron diseñados a partir de los cuadrantes del documento llamado “Agenda desde lo local”. Los resultados obtenidos al concluir el análisis, demostraron que la participación de los actores individuales y colectivos exceptuando al propio gobierno, es muy pobre, por lo tanto se puede considerar que aún no es evidente el involucramiento en las decisiones como debiera de ser tanto en el PMD como en las actividades registradas en las actas de cabildo.

Palabras Clave: Agenda Pública, Actores, Políticas públicas, Gobernabilidad, *Gobernanza*, Transparencia, Buen gobierno.

## **Introducción**

Estudiar la acción pública en un espacio social y territorial específico como son los municipios urbanos representa un reto, ya que se trata de entender la acción gubernamental, pero no de manera individual si no también la relación que tienen con los grupos específicos, coaliciones y conglomerados de intereses. Se puede decir que se tratará de entender la relación existente entre los actores gubernamentales y los actores no gubernamentales.

Hoy en día en lo que se refiere la agenda pública requiere más de un enfoque global que lo integre en el contexto local o estatal, esto debido a la importancia que presenta para todos los ciudadanos que lo deberían de conformar. Es necesaria la participación ciudadana para obtener los resultados que el gobierno se propone lograr dentro del transcurso de su mandato y esto garantiza su aportación hacia el crecimiento en conjunto asegurando la confianza y disponibilidad de todos los recursos de la organización.

En el país se han realizado estudios de diversos puntos de la agenda pública y de las políticas públicas, las Políticas Públicas en México se empezaron a estudiar desde una perspectiva desarrollista, propia de la década de los setenta y lo iniciaron la Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM], el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. [CIDE] y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO], todos apoyaron agendas de investigación tendientes a explicar las condiciones del bajo desarrollo económico y social del país así como el estudio de lo que está sucediendo en los ámbitos estatales, municipales y las comisarías que los conforman.

En la actualidad, es importante conocer la realidad y el potencial que tiene el gobierno. Todo ciudadano busca que de alguna manera se atiendan sus necesidades que se les plantea y que además que estas mismas sean cumplidos de una manera satisfactoria.

La formación de la agenda puede verse como el proceso a través del cual ciertas cuestiones tienen el potencial de convertirse en asuntos de política pública. Las definiciones públicas nunca resultan de estudios o diagnósticos de gabinete, sino que están sujetas a los vaivenes de la actividad política y de los grupos de interés. En la agenda pública deberían estar normalmente las demandas más sentidas que surgen de la sociedad. Sin embargo, éstas son muy variadas, por lo que su inserción en la agenda depende de las valoraciones de cada ciudadano, de cada tomador de decisiones y de lo que otras personas esperan de las políticas públicas. Los actores sociales y

civiles tienen la oportunidad histórica de convertirse en protagonistas del nuevo proyecto de nación en la que quiere vivir la gran mayoría de mexicanos y mexicanas.

Además, si se logra conocer, no sólo los alcances, sino los límites de la opinión pública frente al sistema político, tal vez se podrá mejorar la calidad de la democracia en función de sus posibilidades reales.

Uno de los beneficios que presenta este trabajo de investigación, es que puede servir como un punto de referencia a los gobiernos para poder construir una verdadera agenda pública, donde no se contemple cada una de las verdaderas necesidades del pueblo yucateco. En ella se podrá apreciar si realmente era lo que los ciudadanos necesitaban o solo se realizó en beneficio de personas ajenas. No sólo a los gobiernos, les será de mucha utilidad, sino también a cualquier ciudadano, ya que con este ya puede realizar un tipo de comparación de lo que sucede en la comisaría o municipio en el que se encuentre.

Este estudio es de gran relevancia, ya que además de contar con el apoyo del Fondo Mixto [FOMIX] esta investigación sobresale, no solo en el municipio, sino en el estado, ya que es la primera vez que se realiza este tipo de investigación y su trascendencia es amplia porque todos los resultados no se quedarán dentro del Instituto sino que además se le presentará hacia el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología [CONACYT] y este tendrá la oportunidad de realizar otros procedimientos.

Para el análisis de la agenda es importante dar respuesta a las siguientes interrogantes:

1. ¿Existe continuidad en las estrategias y acciones que incluyen la participación de actores colectivos e individuales entre los planes municipales de desarrollo de cada trienio y los programas operativos anuales dentro del trienio?
2. ¿Qué tipo de actores se pueden identificar en las estrategias y acciones de los planes municipales de desarrollo con el que se espera desarrollar y crear los espacios y mecanismos de actores colectivos e individuales?
3. ¿Qué actores participaron en los acuerdos de las actas de cabildo?

## **Objetivo general**

Analizar las estrategias y acciones de la Agenda de Gobierno que favorecen la creación y el desarrollo de espacios y mecanismos de participación de actores colectivos e individuales, contenidos en el Plan Municipal de Desarrollo y las actas de cabildo del municipio de Mérida en donde incluyan a las comisarías de Cautel, Chablekal, Cholul y Komchén de los trienios 2004-2007 y 2007-2010.

## **Objetivos específicos**

1. Describir la continuidad entre los PMD de los dos trienios y la congruencia entre el PMD y el POA en cada trienio con aspectos relacionados con la participación ciudadana.
2. Identificar a los actores colectivos e individuales con los que el PMD pretende crear y desarrollar espacios y mecanismos de actores colectivos e individuales.
3. Identificar a los actores colectivos e individuales que participan en los acuerdos contenidos en las actas de cabildo.

## **Metodología**

El método utilizado en ésta investigación fue el cualitativo o no tradicional ya que de acuerdo con Bonilla y Rodríguez [1] no es prioridad medir, sino cualificar y describir el fenómeno social a partir de rasgos determinantes, según sean percibidos por los elementos mismos que están dentro de la situación estudiada.

## **Hipótesis**

Hi1: Menos del 50% de las estrategias y acciones relativas a la participación de actores colectivos e individuales tienen continuidad en los PMD.

Hi2: Menos del 50% de los aspectos relativos a la participación de actores colectivos e individuales mencionados en el PMD están considerados en los POA.

Hi3: Más del 50% de las estrategias y acciones que el PMD considera para crear los espacios y mecanismos de la participación de actores colectivos e individuales están orientadas hacia los actores colectivos.

## **Variables**

A partir de las hipótesis que se plantearon y de acuerdo al instrumento usado en base a la propuesta de la Secretaría de Gobernación [2] de la Agenda desde lo local se obtuvieron las variables que se extrajeron de cada uno de los cuadrantes que contienen sus indicadores y parámetros los cuadrantes son los siguientes: Cuadrante I. Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno, Cuadrante II. Desarrollo Económico Sostenible, Cuadrante III. Desarrollo Social Incluyente y el Cuadrante IV. Desarrollo Ambiental sustentable.

## **Sujeto de estudio**

Los sujetos de estudio o las unidades de estudio fue toda la información recabada de las comisarías en estudio (Caucel, Chablekal, Cholul y Komchén) que pertenecen al municipio de Mérida, en este caso son los PMD y las actas de cabildo, sobre los que se hizo un análisis de la información y las relaciones que se presentan entre ellos en el tiempo (mismo período) y entre alcaldías (diferentes periodos) ambos PMD fueron aprobados por el H. Ayuntamiento Constitucional de la Ciudad de Mérida (2004 y 2007)

Primero se analizó el PMD de periodo 2004-2007, en donde se mostraron resultados un poco más amplios debido a que en este caso se incluyeron otros puntos dentro del documento a analiza, que en el trienio anterior no se pusieron. Se presenta de manera gráfica las líneas estratégicas que fueron dirigidas hacia las comisarías y las que fueron dirigidas hacia Mérida, posteriormente se muestra la gráfica en donde están plasmados las líneas de acción que se encuentran dirigidos hacia las comisarías y hacia la ciudad de Mérida, finalmente se presenta una tabla que tiene las estrategias y los actores que participaron en la creación del PMD.

Para el caso del PMD del 2007-2010, se muestran gráficamente más datos, debido a que no siguió la misma estructura del PMD anterior, por lo que se muestra como gráfica inicial los objetivos generales, luego los objetivos específicos, seguidos de la política, las estrategias detectadas en los PMD, para que finalmente se muestre una tabla que tiene las estrategias y los actores que participaron en la creación del PMD, en cada gráfica se muestra los objetivos, políticas, etcétera que fueron dirigidas hacia las comisarías y a la ciudad de Mérida.

## **Instrumento**

De las técnicas e instrumentos más usados en la metodología cualitativa según Martínez [3], se utilizó el de análisis de documentos y artefactos que para este estudio fueron la técnica más recurrida debido a que se trabajara principalmente con documentos escritos. También en esta investigación se utilizaron cuatro instrumentos por comisaría, los cuales dos de ellos fueron diseñados a partir de los cuadrantes que se utilizan en el Programa del Gobierno Federal para el desarrollo integral de los municipios mexicanos llamado Agenda “desde lo local”.

Las gráficas de los cuadrantes de acuerdo a la Agenda desde lo Local representan los resultados de los PMD de ambos trienios dentro de la clasificación de Agenda desde lo local. De manera conjunta se presentan su respectiva tabla donde se puede observar la continuidad que presentan los PMD. Posteriormente se presentan las tablas de los acuerdos de las sesiones de cabildo seguido de su figura, en donde se presenta el porcentaje que tiene cada uno en los diferentes cuadrantes y qué cantidad de acuerdos fueron tomados, estos mismos resultados fueron presentados de manera similar para todas las comisarías estudiadas, debido a que en cada una se siguió el mismo procedimiento de análisis.

## **Resultado**

Los dos PMD son diferentes, sin embargo se debe recalcar que cada uno tuvo una duración de 3 años para desempeñarse empezando de julio del 2004 hasta junio del 2007 para el primer periodo y de julio del 2007 a junio del 2010 para el segundo periodo.

El del trienio 2004-2007 se basó en 8 pilares, que son los siguientes: 1. Gobierno, 2. Seguridad Pública, 3. Administración Municipal y Finanzas Públicas, 4. Desarrollo Urbano, 5. Obra Pública y Servicios Públicos, 6. Desarrollo Social y Humano Bienestar Social, 7. Asistencia Social, y 8. Desarrollo Económico y Turístico. De igual manera este mismo tiene en total 78 estrategias de gobierno y 567 líneas de acción que corresponden a este periodo.

El trienio 2007-2010 tuvo 5 ejes rectores que lo rigen y son: 1. Gobierno Municipal y Seguridad Pública, 2. Desarrollo Económico y Fomento Turístico, 3. Igualdad de oportunidades, 4. Desarrollo Ordenado y 5. Gobierno Humano, Transparente y Eficiente. Además este plan cuenta con 19 objetivos generales, 55 objetivos específicos, 126 políticas y 282 estrategias de gobierno.

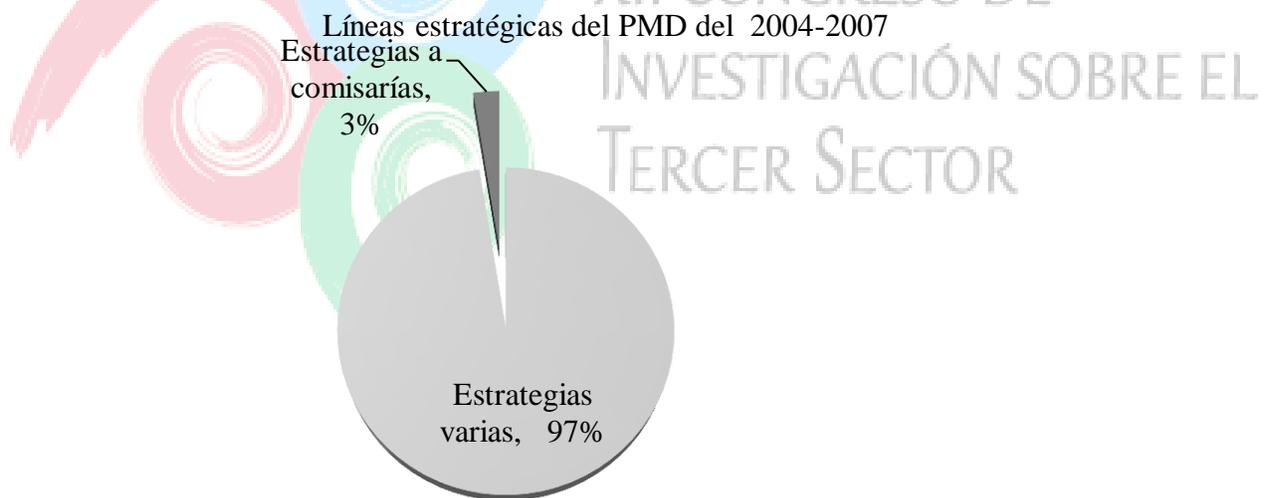
## Planes Municipales de Desarrollo de los periodos 2004-2007 y 2007-2010

**Plan 2004-2007.** En el PMD del periodo 2004-2007 se contemplaron 78 líneas estratégicas para ser desarrolladas durante esa gestión, sin embargo de estos, sólo en dos se hicieron mención a las comisarías meridianas en estudio, evidenciando la poca importancia de las comisarías y también a las propias subcomisarías. Por lo que el 97% de estas representadas en la figura 1 está dirigido hacia la ciudad de Mérida y el 3% restante son para dividir entre las comisarías y subcomisarías.

[1] Bonilla y Rodríguez. 2000

[2] Secretaría de Gobernación. 2009

[3] Martínez. 2006



*Figura 1.* Distribución de las líneas estratégicas del PMD 2004-2007.

De las 78 líneas estratégicas que contiene el PMD se tuvo un total de 567 líneas de acción para desempeñar durante el periodo en gestión, sin embargo de estas últimas, sólo en 16 se mencionan a las comisarías meridianas, teniendo en consecuencia que no es tan prioritaria la participación de

las comisarías en el desarrollo municipal. En la figura 2 se muestra que las 16 representan el 3% contra el 97% que corresponden a las 551 líneas de acción restantes.

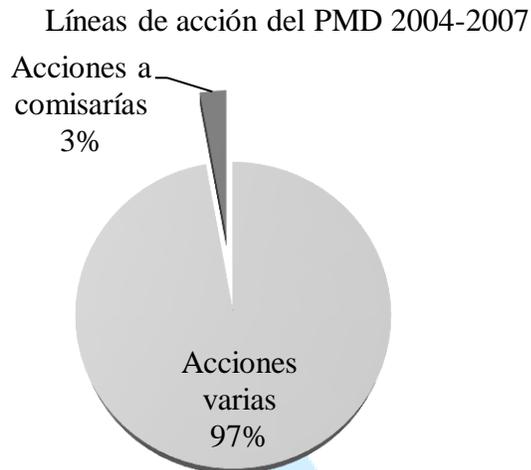


Figura 2 Distribución de las líneas de acción del PMD 2004-2007.

**Plan 2007-2010.** El PMD del periodo 2007-2010 se dividió en 4 secciones dentro de las cuales están los objetivos generales que se tuvieron. De igual forma se apreciaron que los objetivos específicos que se persiguieron, así como las políticas que los rigieron y finalmente se tuvieron a las estrategias que se implementaron durante su gestión. En la tabla 1 se muestra que de la totalidad de los objetivos generales en ninguno de ellos se mencionaron en algún momento la inclusión de las comisarías en sus objetivos planteados, los objetivos generales son 19.

Tabla 1

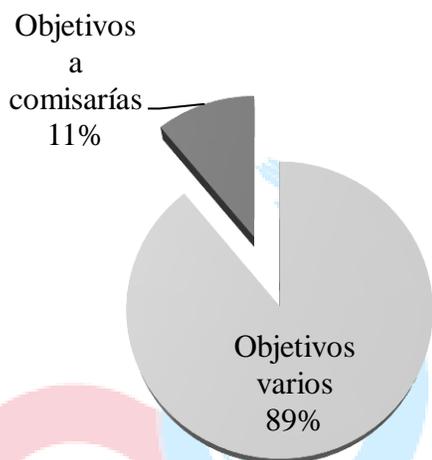
*Distribución de los objetivos generales en el PMD 2007-2010*

Objetivos generales	
Objetivos generales a Mérida	19
Objetivos generales incluyan comisarías	0

Fuente: Elaboración propia.

Los objetivos específicos con los que contó este plan fueron 55, de los cuales en solo 6 se incluyeron a las comisarías de Mérida como parte de las actividades que se implementaron. La figura 3 muestra que los 6 objetivos en donde se encontraron incluidos representaron solamente el 11%, el resto que son 49 representan el 89% se observó la tendencia de enfocarse a Mérida porque es más demandante.

#### Objetivos específicos del PMD del 2007-2010



*Figura 3.* Distribución de los objetivos específicos en el PMD 2007-2010.

En la figura 4 se muestran las políticas con las que cuenta el PMD las cuales fueron de 126 y de esta totalidad en solamente una (1%) política se incluyó a las comisarías y los 125 (99%) son sobre Mérida.

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR



Figura 4. Distribución de las políticas en el PMD 2007-2010.

La figura 5 muestra las estrategias implementadas dentro del PMD correspondiente al trienio 2007-2010, de las cuales 12 (4%) fueron dirigidas hacia las comisarías para implementar en su tiempo de gestión y los 270 (96%) fueron para Mérida.

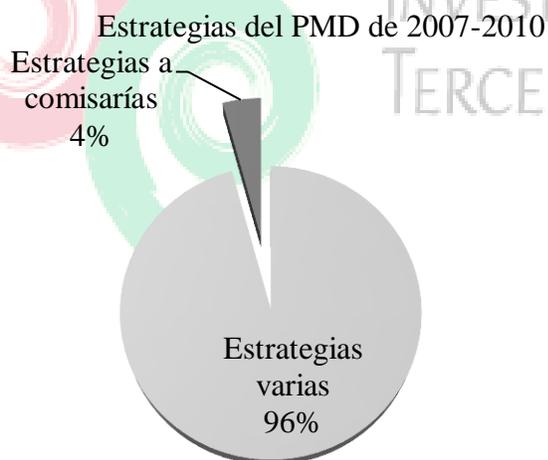


Figura 5. Distribución de las estrategias en el PMD 2007-2010.

**Actas de cabildo de la ciudad de Mérida de los periodos 2004-2007 y 2007-2010**

Con referencia a las actas de cabildo, estas se presentan de manera conjunta para los dos trienios por cada una de las comisarías, siendo el orden de aparición la siguiente: Cautel, Chablekal, Cholul y Komché. En cada gráfica se muestran los actores que se mencionaron durante las sesiones de cabildo.

En la tabla 2 se muestra a los actores que tuvieron participación en cuanto a peticiones o intervenciones en los acuerdos que se tomaron en las sesiones de cabildo durante 2004-2007 en donde se hayan incluido a las comisarías. En este caso de la comisaría de Cautel, de los 85 acuerdos que se tomaron en el periodo mencionado en 68 (82%) fue participación del gobierno, dejando con 10 (12%) al actor individual y 7 (8%) al actor colectivo. Demostrando que el gobierno participa de una manera más activa en la toma de las decisiones.

De la misma manera también se puede observar que los actores que tuvieron participación en cuanto a peticiones o intervenciones en los acuerdos que se tomaron en las sesiones de cabildo durante 2007-2010 en donde se hayan incluido a esta misma comisaría. Para este periodo se detectaron 207 acuerdos que se tomaron en el periodo mencionado, en donde 72 (35%) fueron participación del gobierno, dejando con 94 (45%) al actor individual y 41 (20%) al actor colectivo. Demostrando que en este caso no fue el gobierno quien participa de una manera más activa sino son los actores individuales los que lo hacen al realizar más solicitudes.

En la tabla 2 se muestra a los actores que tuvieron participación en cuanto a peticiones o intervenciones en los acuerdos que se tomaron en las sesiones de cabildo durante 2004-2007 en donde se hayan incluido a las comisarías. En este caso de la comisaría de Chablekal, se localizaron 72 acuerdos que se tomaron en el periodo mencionado, en donde del total en 66 (92%) fue participación del gobierno, dejando con 2 (3%) al actor individual y 4 (5%) al actor colectivo. Demostrando que el gobierno participa de una manera más activa en la toma de las decisiones.

En la misma tabla se puede observar de igual manera a los actores que tuvieron participación en cuanto a peticiones o intervenciones en los acuerdos que se tomaron en las sesiones de cabildo durante el periodo 2007-2010 en donde se hayan incluido a las comisarías. En este caso se localizaron 83 acuerdos que se tomaron en el periodo mencionado que de estos en 68 (82%) fue participación del gobierno, dejando con 7 (8%) al actor individual y 8 (10%) al actor colectivo.

Demostrando nuevamente que el gobierno participa de una manera mucho más activa en la toma de las decisiones.

En la tabla 2 se muestra a los actores que tuvieron participación en cuanto a peticiones o intervenciones en los acuerdos que se tomaron en las sesiones de cabildo durante 2004-2007 en donde se hayan incluido a las comisarías. En este caso se presenta a la comisaría de Cholul, durante la lectura se detectaron 71 acuerdos que se tomaron en el periodo mencionado en los cuales en 65 (91%) fue participación del gobierno, dejando con 2 (3%) al actor individual y 4 (6%) al actor colectivo. Demostrando que el gobierno participa de una manera más activa en la toma de las decisiones.

En la misma tabla se muestra de igual manera a los actores que tuvieron participación en cuanto a peticiones o intervenciones en los acuerdos que se tomaron en las sesiones de cabildo durante el trienio del 2007-2010 en donde se hayan incluido a la comisaría mencionada anteriormente. En este caso se detectaron 89 acuerdos que se tomaron en el periodo mencionado de los cuales en 66 (74%) fue participación del gobierno, dejando con 14 (16%) al actor individual y 9 (10%) al actor colectivo. Demostrando una vez más que el gobierno participa de una manera más activa en la toma de las decisiones.

En la tabla 2 se muestra a los actores que tuvieron participación en cuanto a peticiones o intervenciones en los acuerdos que se tomaron en las sesiones de cabildo durante 2004-2007 en donde se hayan incluido a las comisarías. En este caso de la comisaría de Komchén, de los 74 acuerdos que se tomaron en el periodo mencionado en 67 (91%) fue participación del gobierno, dejando con 3 (4%) al actor individual y 4 (5%) al actor colectivo. Demostrando que el gobierno participa de una manera más activa en la toma de las decisiones. En la misma tabla se muestra a los actores que tuvieron participación en cuanto a peticiones o intervenciones en los acuerdos que se tomaron en las sesiones de cabildo durante 2007-2010 en donde se hayan incluido a esta misma comisaría. En este caso son 89 los acuerdos que se tomaron en el periodo mencionado y en 69 (77%) fue participación del gobierno, dejando con 13 (15%) al actor individual y 7 (8%) al actor colectivo. Demostrando que el gobierno participa de una manera más activa en la toma de las decisiones.

*Tabla 2.*

*Actores Participantes en los acuerdos de los trienios del 2004 al 2010 de las comisarías de Mérida.*

Comisaria	Trienio	
	2004-2007	2007-2010
Caucel		
Grupal%	8	20
Gobierno%	80	35
Individuo%	12	45
Chablekal		
Grupal%	5	10
Gobierno%	92	82
Individuo%	3	8
Cholul		
Grupal%	6	10
Gobierno%	91	74
Individuo%	3	16
Komchen		
Grupal%	5	8
Gobierno%	91	77
Individuo%	4	15

**Gráficas de los cuadrantes de acuerdo a Agenda Desde lo Local de los periodos 2004-2007 y 2007 2010**

En la figura 6 se muestra como quedaron representados los cuadrantes, sobreponiéndolos se observa que la tendencia que se produce de las estrategias es hacia el cuadrante número 3 y el cuadrante con menos estrategias es el cuadrante 4. Al finalizar este análisis se determinó que no existe continuidad entre el periodo final con el entrante, debido a que ni la mitad de las estrategias entre ambos trienios presentó alguna continuidad solamente el 46.43% son los que sí tuvieron un seguimiento. Por lo que en la tabla 3 se muestra cuantos números de estrategias se tenía en cada cuadrante y cuántos de esos tuvieron alguna continuidad por el periodo entrante.

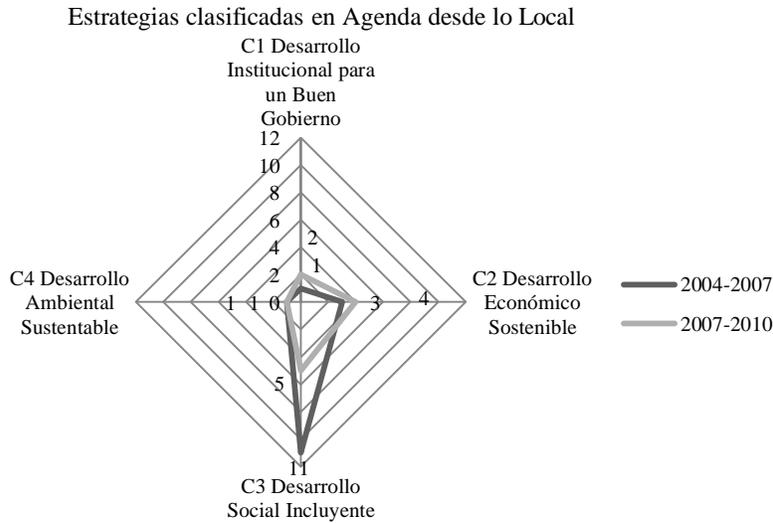


Figura 10. Estrategias del PMD en los diferentes cuadrantes de acuerdo a Agenda desde lo local.

Tabla 3

Seguimiento o continuidad de los PMD de los trienios del 2004 al 2010.

Planes Municipales de Desarrollo

Cuadrantes de Agenda desde lo Local	Estrategias		con	
	Estrategias totales	seguimiento	2004-2007	2007-2010
C1 Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno	1	2	1	1
C2 Desarrollo Económico Sostenible	3	4	2	2
C3 Desarrollo Social Incluyente	11	5	3	4
C4 Desarrollo Ambiental Sustentable	1	1	0	0
Total	16	12	6	7

Fuente: Elaboración propia

En la tabla 4 se muestra la distribución de los diferentes acuerdos que se tomaron en el cabildo para la comisaría de Cauce, y se clasifican en cada uno de los cuadrantes que se propone en el Programa Federal de Agenda desde lo local. Observando que la mayor parte de dichas estrategias se localizan en el cuadrante 1 que representa el desarrollo institucional para un buen gobierno con 55 para el periodo 2004-2007 y 133 en el 2007-2010. También se le proporciona el peso que le corresponde de acuerdo a la ponderación que se realizó con anterioridad.

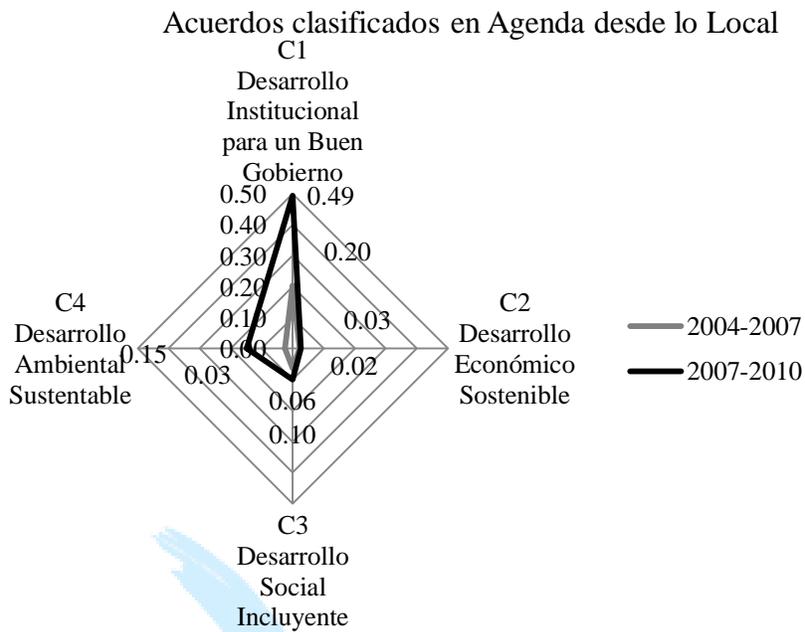
Tabla 4

*Acuerdos totales en los cuadrantes de Agenda desde lo local de la comisaría de Cauce.*

Cauce				
Cuadrantes de Agenda desde lo Local	2004-2007		2007-2010	
C1 Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno	55	0.20	133	0.49
C2 Desarrollo Económico Sostenible	6	0.02	7	0.03
C3 Desarrollo Social Incluyente	17	0.06	27	0.10
C4 Desarrollo Ambiental Sustentable	7	0.03	40	0.15
Total	85	0.31	207	0.77

Fuente: elaboración propia

En la figura 7 se muestra como queda representado los cuadrantes, sobreponiéndolos se puede observar que la tendencia que se produce de los acuerdos es hacia el cuadrante número 1 y el cuadrante con menos estrategias es el cuadrante 2.



*Figura 7.* Acuerdos de las actas de cabildo en los diferentes cuadrantes de Caucel. En la tabla 5 se muestra la distribución de las estrategias de los diferentes acuerdos tomados en las actas de cabildo que contemple a la comisaría de Chablekal, y clasificándolos en cada uno de los cuadrantes que se propone en el Programa Federal de Agenda desde lo local. Observando que la mayor parte de dichas estrategias se localizan en el cuadrante 1 que representa el desarrollo institucional para un buen gobierno con 48 para el periodo 2004-2007 y 46 en el 2007-2010.

Tabla 5

*Acuerdos totales en los cuadrantes de Agenda desde lo local de la comisaría de Chablekal.*

Chablekal				
Cuadrantes de Agenda desde lo Local	2004-2007		2007-2010	
C1 Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno	48	0.18	46	0.17
C2 Desarrollo Económico Sostenible	3	0.01	7	0.03
C3 Desarrollo Social Incluyente	16	0.06	23	0.09
C4 Desarrollo Ambiental Sustentable	5	0.02	7	0.03
Total	72	0.27	83	0.31

Fuente: elaboración propia

En la figura 8 se muestra como queda representado los cuadrantes, sobreponiéndolos se puede observar que la tendencia que se produce de las estrategias es hacia el cuadrante número 1 y el cuadrante con menos estrategias son los cuadrantes 2 y 4.

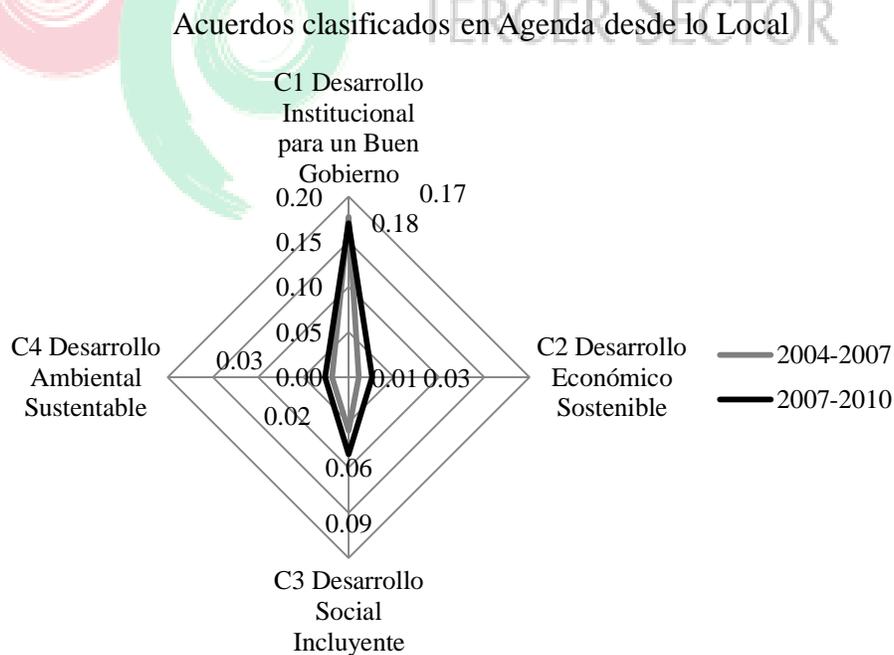


Figura 8. Acuerdos de las actas de cabildo en los diferentes cuadrantes de Chablekal.

En la tabla 6 se muestra la distribución de los diferentes acuerdos tomados de las actas de cabildo en donde se haga mención o incluya a la comisaría de Cholul, y clasificándolo en cada uno de los cuadrantes que se propone en el Programa Federal de Agenda desde lo local. Observando que la mayor parte de dichas estrategias se localizan en el cuadrante 1 que representa el desarrollo institucional para un buen gobierno con 47 para el periodo 2004-2007 y 52 en el 2007-2010.

Tabla 6

*Acuerdos totales en los cuadrantes de Agenda desde lo local de la comisaría de Cholul.*

Cholul				
Cuadrantes de Agenda desde lo Local	2004-2007		2007-2010	
C1 Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno	47	0.17	52	0.19
C2 Desarrollo Económico Sostenible	3	0.01	6	0.02
C3 Desarrollo Social Incluyente	16	0.06	25	0.09
C4 Desarrollo Ambiental Sustentable	5	0.02	6	0.02
Total	71	0.26	89	0.33

Fuente: elaboración propia

En la figura 9 se muestra como queda representado los cuadrantes, sobreponiéndolos se puede observar que la tendencia que se produce de las estrategias es hacia el cuadrante número 1 y el cuadrante con menos estrategias es el cuadrante 2.

### Acuerdos clasificados en Agenda desde lo Local

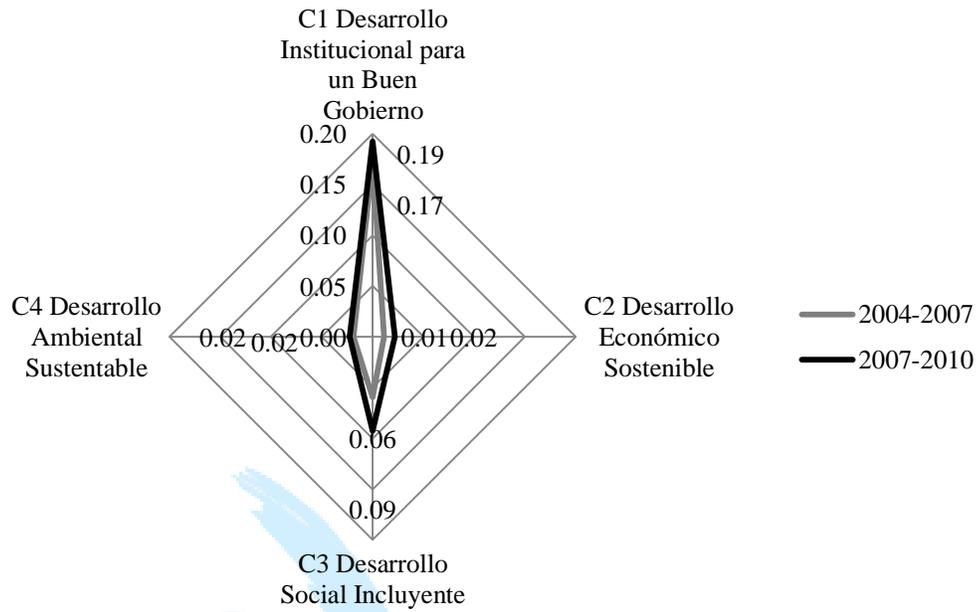


Figura 9. Acuerdos de las actas de cabildo en los diferentes cuadrantes de Cholul.

En la tabla 7 finalmente se muestra la distribución de las estrategias de los diferentes acuerdos tomados en las actas de cabildo en cada uno de los cuadrantes que se propone en el Programa Federal de Agenda desde lo local pero ahora para la última comisaría en estudio que es Komchén. Se puede observar que la mayor parte de dichas estrategias se localizan en el cuadrante 1 que representa el desarrollo institucional para un buen gobierno con 50 para el periodo 2004-2007 y 50 en el 2007-2010.

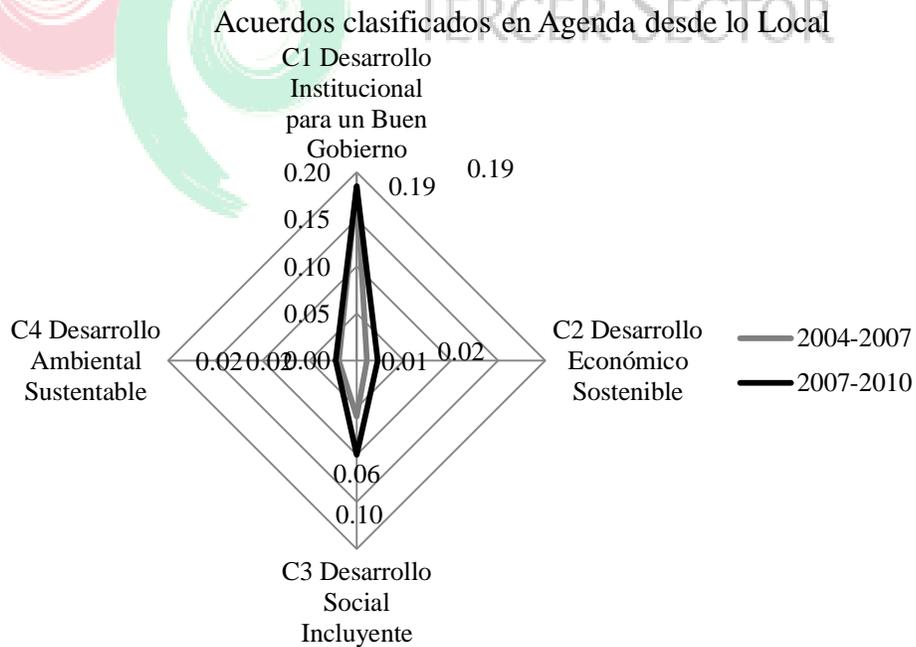
Tabla 7

*Acuerdos totales en los cuadrantes de Agenda desde lo local de la comisaría de Komchén.*

Komchén				
Cuadrantes de Agenda desde lo Local	2004-2007		2007-2010	
C1 Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno	50	0.19	50	0.19
C2 Desarrollo Económico Sostenible	3	0.01	6	0.02
C3 Desarrollo Social Incluyente	16	0.06	27	0.10
C4 Desarrollo Ambiental Sustentable	5	0.02	6	0.02
Total	74	0.27	89	0.33

Fuente: Elaboración propia

En la figura 10 se muestra como queda representado los cuadrantes, sobreponiéndolos se puede observar que la tendencia que se produce de los acuerdo es hacia el cuadrante número 1 y el cuadrante con menos estrategias es el cuadrante 2.



*Figura 10. Acuerdos de las actas de cabildo en los diferentes cuadrantes de Komché*

## **Discusión**

Se plantearon las preguntas de investigación

Hi1: Menos del 50% de las estrategias y acciones relativas a la participación de actores colectivos e individuales tienen continuidad en los PMD.

Hi2: Menos del 50% de los aspectos relativos a la participación de actores colectivos e individuales mencionados en el PMD están considerados en los POA.

Hi3: Más del 50% de las estrategias y acciones que el PMD considera para crear los espacios y mecanismos de la participación de actores colectivos e individuales están orientadas hacia los actores colectivos.

Es importante señalar que para la pregunta 1 le corresponde la hipótesis 1, para la pregunta 2 las hipótesis 2 y 3.

1. ¿Existe continuidad en las estrategias y acciones que incluyen la participación de actores colectivos e individuales entre los planes municipales de desarrollo de cada trienio y los programas operativos anuales dentro del trienio?

De la primera pregunta surgida en el planteamiento del problema acerca de que si existe continuidad en las estrategias y acciones que incluyan la participación de los actores colectivos e individuales entre cada uno de los trienios se formuló la hipótesis H1, y al finalizar la investigación se responde a este cuestionamiento diciendo que no existe continuidad lo que demuestra que dicha hipótesis planteada para este cuestionamiento es verdadera y se acepta, debido primero a que en los trienios 2004-2007 y 2007-2010 de los PMD no se incluyeron a los actores colectivos o individuales, sólo el actor gobierno fue el que participó en un 100% en el establecimiento de las estrategias, y de estos no tuvieron una continuidad superior al 50% de acuerdo con dichas estrategias que se tenían planteado, solo el 46.43% son los que si lo tuvieron (ver tabla 3).

Ahora, dado que en la actualidad ya se tiene una visión más allá de su simple gestión, es primordial que se tenga una continuidad con los PMD que se “hereden” de un trienio a otro, y hace bien en afirmar Bastar [21] donde menciona que “la Administración Pública Municipal

requiere de la aplicación del principio de administración continua para mejorar su desempeño y superar las limitaciones que presentan los cambios en los cabildos, al cumplirse el tiempo para el que fueron electos”.

Al comparar las opiniones de ambos, se observa que tienen un punto en común, que es la continuidad, siendo este el punto que se está abarcando, esto es debido a que no se pueden desechar proyectos que verdaderamente estén generando grandes beneficios hacia los diferentes actores, se debe continuar con estos proyectos además de generar más planeaciones a largo plazo.

2. ¿Qué tipo de actores se pueden identificar en las estrategias y acciones de los planes municipales de desarrollo con el que se espera desarrollar y crear los espacios y mecanismos de actores colectivos e individuales?

Des esta segunda pregunta de acuerdo a los resultados que se obtuvieron se pudo identificar que el actor que participó en los trienios 2004-2007 y 2007-2010 que solamente el actor gobierno(100%), dejando a un lado a los actores individuales y a los colectivos o grupales. Y de acuerdo a las hipótesis a este le corresponden el Hi2 y Hi3 en donde el primero mencionaba que menos del 50% de los aspectos relativos a la participación de actores colectivos e individuales mencionados en el PMD están considerados en los POA. Se acepta debido a que es el 0% de los actores colectivos e individuales los que participan, simplemente el gobierno como se ha mencionado es el único que interviene, cabe mencionar que cada una de las estrategias que se tienen planteado, además si se cuenta con una asignación de recursos en los POAs para las estrategias de los trienios que se abarca.

Ahora para la hipótesis Hi3 que menciona que más del 50% de las estrategias y acciones que el PMD considera para crear los espacios y mecanismos de la participación de actores colectivos e individuales están orientadas hacia los actores colectivos, se rechaza pues como se ha mencionado con anterioridad, solamente el gobierno es el actor que interviene.

La secretaría de gobernación (2009) a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, creó un documento llamado Información básica sobre administración y gobierno municipal. En este documento menciona que el Plan Municipal de Desarrollo es el instrumento rector del desarrollo integral del municipio, resultado fundamental del proceso de

planeación que se genera y establece en el ámbito municipal. Y que en él se expresa la concertación de voluntades y acuerdos de las comunidades y ciudadanos organizados con sus ayuntamientos, y los mecanismos de coordinación con los niveles estatal y federal. Además dicho plan contiene los objetivos, propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio, y define las principales políticas y líneas de acción que el Ayuntamiento deberá tomar en cuenta para la elaboración de sus programas operativos anuales.

En otro punto el H. Congreso del Estado de Yucatán (1996) dentro de la Ley Estatal de planeación reformada en el año de 1996, dentro del artículo 47.- menciona que la coordinación de la ejecución del plan nacional, del plan estatal y de los planes municipales y de los programas que de ellos se deriven, deberán Proponerse por el ejecutivo estatal a los gobiernos federal y municipal, a través De convenios de desarrollo.

### 3. ¿Qué actores participaron en los acuerdos de las actas de cabildo?

De acuerdo a los resultados (ver figura 6,7,8,y 9) para las comisarías de Caucel, Chablekal, Cholul y Komchén los actores que participaron en los acuerdos de los diferentes trienios aparte del gobierno, fueron el actor individual y el actor grupal o colectivo En la figura 9 se muestra a los actores que tuvieron participación en cuanto a peticiones o intervenciones en los acuerdos que se tomaron en las sesiones de cabildo durante 2004-2007 de la comisaría de Caucel, observando que tuvieron 85 acuerdos que se tomaron en el periodo mencionado y de este en 68 (82%) fue participación del gobierno, dejando con 10 (12%) al actor individual y 7 (8%) al actor colectivo. Para los acuerdos que se tomaron en las sesiones de cabildo durante el periodo 2007-2010 en donde se haya incluido a esta misma comisaría, se detectaron un total de 207 acuerdos que se tomó en el periodo mencionado, en donde del total en 72 (35%) fue participación del gobierno, dejando con 94 (45%) al actor individual y 41 (20%) al actor colectivo. Demostrando que en este caso no fue el gobierno quien participa de una manera más activa sino son los actores individuales son los que lo hacen al realizar más solicitudes.

En la figura 10 se muestra a los actores que tuvieron participación en cuanto a peticiones o intervenciones en los acuerdos que se tomaron en las sesiones de cabildo durante 2004-2007 en donde se hayan incluido a la comisaría de Chablekal, se localizaron 72 acuerdos que se tomaron en el periodo mencionado, en donde del total en 66 (92%) fue participación del gobierno,

dejando con 2 (3%) al actor individual y 4 (5%) al actor colectivo. En la misma figura se puede observar de igual manera a los actores que tuvieron participación durante el periodo 2007-2010 en donde se hayan incluido a la comisaría. En este caso se localizaron 83 acuerdos que se tomaron en el periodo mencionado que de estos en 68 (82%) fue participación del gobierno, dejando con 7 (8%) al actor individual y 8 (10%) al actor colectivo. Demostrando nuevamente que el gobierno participa de una manera mucho más activa en la toma de las decisiones.

En la figura 11 se muestra a los actores que tuvieron participación en cuanto a peticiones o intervenciones en los acuerdos que se tomaron en las sesiones de cabildo durante 2004-2007 en donde se haya incluido a la comisaría de Cholul, durante la lectura se detectaron 71 acuerdos que se tomaron en el periodo mencionado en los cuales en 65 (91%) fue participación del gobierno, dejando con 2 (3%) al actor individual y 4 (6%) al actor colectivo. Demostrando nuevamente que el gobierno participa de una manera más activa en la toma de las decisiones. De la misma figura se muestra a los actores que tuvieron participación en los acuerdos que se tomaron en las sesiones de cabildo durante el trienio del 2007-2010. En este caso se detectaron 89 acuerdos que se tomaron en el periodo mencionado de los cuales en 66 (74%) fue participación del gobierno, dejando con 14 (16%) al actor individual y 9 (10%) al actor colectivo. Demostrando una vez más que el gobierno participa de una manera más activa en la toma de las decisiones.

En la figura 12 se muestra a los actores que tuvieron participación en cuanto a peticiones o intervenciones en los acuerdos que se tomaron en las sesiones de cabildo durante 2004-2007 en donde se haya incluido a las comisaría de Komchén, de los 74 acuerdos que se tomaron en el periodo mencionado en 67 (91%) fue participación del gobierno, dejando con 3 (4%) al actor individual y 4 (5%) al actor colectivo. Demostrando que el gobierno participa de una manera más activa en la toma de las decisiones. En la misma figura se muestra a los actores que tuvieron participación en los acuerdos que se tomaron en las sesiones de cabildo durante 2007-2010. En este caso son 89 los acuerdos que se tomaron en el periodo mencionado y en 69 (77%) fue participación del gobierno, dejando con 13 (15%) al actor individual y 7 (8%) al actor colectivo. Demostrando que el gobierno participa de una manera más activa en la toma de las decisiones.

## **Conclusiones y recomendaciones**

Todo lo empleado para el estudio fueron documentos que deben por Ley contar el ayuntamiento de los municipios del Estado de Yucatán. En este caso para el análisis se emplearon los PMD y las actas de cabildo del H. Ayuntamiento de Mérida de los trienios 2004-2007 y 2007-2010. Se recalca que en el caso de los PMD sólo se mostraron los resultados de las comisarías en general y no por cada una de las que abarca el estudio, ya que durante la lectura y análisis de este documento se extrajeron solamente aquellas estrategias u otros puntos que hicieran mención a las comisarías, debido a que las estrategias que se establecen en dicho plan se encuentran dirigidas hacia todas y no sólo a las que abarca la investigación. En el caso de las actas de cabildo se realizó de una manera diferente, porque además de que se extrajeron aquellos acuerdos en donde mencionaban a las comisarías en general, se hizo lo mismo con los acuerdos en donde se hacía mención a las comisarías que de manera específica pertenecen al proyecto de investigación. De ahí que al graficar los resultados se obtuvieron gráficos para cada comisaría a diferencia del PMD que solo contó con una.

Las principales conclusiones abarcan temáticas como la planeación que es un instrumento útil y con características de evaluación, la continuidad en los PMD independiente del partido político no existe, la planeación no se utiliza como marco normativo de las reuniones de cabildo y por lo mismo no se refleja en las actas de cabildo, y finalmente, los actores (grupos organizados o individuos) no se contemplan en las planeación como elementos para conseguir los objetivos o estrategias que los involucran.

En cuanto las estrategias que fueron tocadas en las sesiones de cabildo, no se puede decir que es una maravilla de funcionamiento, porque a pesar de involucrar menos a las comisarías dentro de las estrategias, es lamentable decir que no se tratan estas minorías de estrategias, mostrando que existe una deficiencia que es necesario subsanar de alguna manera, esto quiere decir, que la planeación que se tiene establecido dentro de las estrategias, no se cumplen como debiera de ser. Ahora para la continuidad que debe de tener el PMD se nota la falta de seriedad por parte de los gobiernos entrantes y mucho menos que a pesar de que en estos periodos el partido político que estaba en los 2 trienios eran del Partido Acción Nacional (PAN), entonces no importa que sean del mismo partido pues el estudio demuestra que cada uno sigue su visión que trae al ingresar como “gobernante” y los planes simplemente pasan a segundo término. Con los resultados que se han obtenido se puede decir que de un PMD a otro no se encontró seguimiento o continuidad de

lo que se estaba realizando con anterioridad. Y como ya se ha mencionado con frecuencia esto demuestra que no importa el partido político que se encuentre, ya que no se le da la importancia que se debe a los proyectos relevantes de la gestión saliente y sólo se enfocan a lo que propone el nuevo presidente municipal con su cabildo, esto parece indicar que desde la entrada del nuevo alcalde del municipio su enfoque es hacia lo que el trae entre sus planes, por lo tanto no incluye lo que su antecesor estaba realizando.

Tanto es la falta de interés de generar una continuidad que los porcentajes que arrojaron los datos analizados no pasaban del 50% de las estrategias, si las comisarías no están del todos involucrados en las estrategias, son mucho menos atendidas como debiese de ser en las sesiones que tiene el cabildo.

Todo lo sucedido demuestra que las legislaciones que se realizan aún están por debajo de su aplicación y sanción. Para ello existe un marco jurídico de la participación ciudadana en México que deben de conocer, dentro de este marco se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que aprobó la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2012), en su artículo 6 establece Publicar la información pública, incluyendo los recursos públicos: transparencia y la rendición de cuentas, donde el derecho de la ciudadanía es acceder a la información pública, algo que no fue fácil para esta investigación. Ahora en la Ley Estatal de Planeación aprobado por el H. Congreso del Estado de Yucatán (1996) en su artículo 20 hace referencia que se debe favorecer la participación y la consulta, es decir deberían de tener los estados un Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) o un Comité de Planeación del Desarrollo Regional (COPLADER).

Otro aspecto importante es que durante la creación de los PMD para los casos de las comisarías no se incluyen a los diferentes actores que existen a parte del propio gobierno que son los actores colectivos e individuales. Esto quiere decir que realmente no existe una verdadera democracia en donde interactúen todas las partes. Esto parece indicar que muy a pesar de que se habla de permitir abrir espacios en donde todos estén interactuando, aún no se impulsa al 100% de cómo debiera de ser. No se puede afirmar que es “normal” lo que el gobierno realiza, porque si impone lo que desea, no cumple con las demandas del pueblo.

Con los otros resultados que se han obtenido, se puede observar que para los PMD de ambos trienios el número de actores sean individuales o colectivos es nulo, pues la participación del gobierno es de manera total como actor identificado dentro de las estrategias.

Una vez concluido con los PMD, en las actas de cabildo los actores que participaron en los acuerdos son los actores individuales, colectivos y por supuesto el gobierno, claro está en los resultados que a pesar de tener participación en las actas de cabildo por parte de los otros actores que son diferentes al gobierno, estos aún representan una minoría de lo que debieran de ser. En este caso no se observaron tantas diferencias entre las comisarías, por supuesto que existe una excepción, que en este caso es Cautel, que como se ha reiterado, es el único que superó en participación al propio gobierno en el periodo 2004-2007, con esto permite mostrar un panorama de lo que se acontece en la vida municipal en donde a pesar de existe una interacción, aún se espera más de la parte del gobierno, en donde asuma en conjunto las responsabilidades que se tengan.

Todo lo sucedido no puede ser posible debido a que existen leyes que amparan a los actores como lo son la Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán aprobado por el H. Congreso del Estado de Yucatán (2007) en donde lo importante de esta ley es que establece que se debe de activar los mecanismos de participación directa considerados en las leyes y pueden ser consultados para la toma de decisiones sobre asuntos públicos ya sea por iniciativa propia, plebiscito o referéndum. Y también se encuentra la Ley General de Desarrollo Social aprobada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2012) que en su artículo 61 menciona que el Gobierno Federal, los de las entidades federativas y los municipios garantizarán el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social. Algo que en su mayoría de los casos no cumplen. Además si conocieran que no sólo ellos son los únicos participantes para la creación de las políticas públicas, la situación de conflicto que se genera al existir choque de intereses tendría una disminución o en caso desaparecería completamente.

### *Recomendaciones*

La primera recomendación que se plantea es que se realice una propuesta ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en donde se canalice una propuesta de realizar un Plan Nacional de Desarrollo a mucho más del periodo de tiempo de duración del Presidente que es de solamente seis años, la propuesta es que sea de 12, 18 o más años y que esta misma propuesta sea planteado ante los H. Congresos de cada estado para que tanto los Planes Estatales de Desarrollo y los PMD también realicen una ampliación de tiempo de de más de seis a los estatales y más de tres a los municipales.

Esta propuesta tiene sustento debido a que durante el cambio de presidentes municipales tienen por ley seis meses para la elaboración de los PMD, existe un gran conflicto cuando existe un cambio total en el país mexicano como pasará el 1 de julio de este presente año, primero que nada el nuevo presidente de México tendrá que realizar su Plan Nacional de Desarrollo dentro de seis meses cuando tomo posesión, los gobernadores de cada estado tendrán también seis meses para realizar el propio Plan Estatal de Desarrollo, por lo que tendrá que esperar el término del nacional para poder realizarlo, ya que debe tener “congruencia”, finalmente los alcaldes de los municipios tienen que crear su PMD y también tiene seis meses para poder realizarlo, sin embargo tienen que esperar el Plan Nacional, luego al Plan Estatal para que finalmente puedan realizarlo, lo que genera que en ocasiones los PMD de los municipios sean generados de manera rápida y no de acuerdo a los lineamientos, ni mucho menos a las necesidades y demandas de la población.

## **Referencias**

- [1] Bonilla, E., y Rodríguez, P. (2000). *Más allá del dilema de los métodos: La investigación en ciencias sociales*. Bogotá: Norma S.A. de C.V.
- [2] Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2009). *Agenda “desde lo local” material de trabajo para su implementación*. (5ª Edición). México: Impreso por la SEGOB.
- [3] Martínez, M. (2006). *Ciencia y arte en la metodología cualitativa*. (2ª Edición). México: Editorial Trillas S.A. de C.V.
- [4] Ward, P. M. (1998). *De Clientelismo a Tecnocracia: Cambios Recientes en la Gestión Municipal en México*. Política y gobierno. Vol. V. Núm.1 primer semestre. México, D.F.

recuperado el 17 de abril de 2011 de [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_V\\_N1\\_1998.htm](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_V_N1_1998.htm)

[5] Oropeza, H. (2001). *Administración Pública Municipal: Estudio Preliminar del Municipio Libre*. México. Trillas S.S. de C.V..

[6] Revesz, B. (2006). *Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional*. CIPCA-Perú. en *Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina Congreso Internacional*. Organizadores CESU - Centro de Estudios Universitarios Superiores, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba. Bolivia, CIDES - Postgrado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia. IFEA - Instituto Francés de Estudios Andinos, Lima, Perú, IIG - Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, España, IRD - Institut de Recherche pour le Développement, UMR 151, La Paz, NCCR - North South - Swiss National Centre of Competence in Research, JACS-SAM Cochabamba. Bolivia. Fonds Documentaire IRD Cooperación Regional Francesa

[7] Márquez, M. (2003). *El efecto Colima ciudadanos, gobierno y tecnología*. México: Editorial del Gobierno del Estado de Colima.

[8] Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción [CITCC]. (2008). *Participación Ciudadana... ¿Para qué? Hacia una Política de Participación Ciudadana en el Gobierno Federal*. Recuperado el 06 de mayo de 2011 de <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>

[9] Jiménez, W. G. y Ramírez, C.A. (2008). *Gobierno y políticas públicas. Programa Administración Pública Territorial*. Bogotá. D.C: Escuela Superior de Administración Pública.

[10] Toro, J. (2000). *La construcción de lo público desde la sociedad civil*. Colombia. Recuperado el 14 de febrero de 2011 de [www.conabip.gov.ar/contenido/documento/03texto de profundizacion.pdf](http://www.conabip.gov.ar/contenido/documento/03texto_de_profundizacion.pdf)

[11] Kauffer, E(s/f) *Las políticas públicas: algunos apuntes Generales*. Recuperado el 22 de febrero de 2011 de <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/ppapuntes.pdf>

[12] Ibarra C. M y Santos Z. J. (s/f). *Conflicto y poder en la nueva gobernabilidad de la Acción pública local*. Recuperado el 5 de mayo de 2011 de [http://www.uacya.uan.edu.mx/VI\\_CIAO/ponencias/2\\_poder/2\\_4.pdf](http://www.uacya.uan.edu.mx/VI_CIAO/ponencias/2_poder/2_4.pdf).

[13] Cabrero, E. (2006). *Acción Pública y Desarrollo Local*. México: IEPSA S.A. de C.V.

[14] Pereyra R. S. (2010). *Identificación de problemas y formación de la agenda*. Buenos Aires. Recuperado el 10 de junio de 2011 de [http://negociacionytomadecisiones.files.wordpress.com/2010/08/04\\_capitulo-1\\_problemas-y-agendas\\_2010.pdf](http://negociacionytomadecisiones.files.wordpress.com/2010/08/04_capitulo-1_problemas-y-agendas_2010.pdf).

[15] Ugalde, L. (s/f). *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*. México, D.F: Auditoría Superior de la Federación. Recuperado el 03 de marzo de 2011 de <http://www.asf.gob.mx/pags/archivos/src/rc4.pdf>

[16] Bobbio, N. (2003) en Franco, A y Romero, P (s/f). *Rendición de cuentas. Indicador de la democracia*. Recuperado el 02 de marzo de 2011 de <http://www.Indetec.gob.mx/cnh/propuestas/165.pdf>

[17] Hofbauer, H y Guerrero, J (2004). *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina*. México, D.F: Miguel Ángel Porrúa S.A. de C.V.

[18] Vemales, M y Flores, V. (2004). *La ilusión del buen gobierno*. UNESCO. México, D.F. recuperado el 03 de marzo de 2011 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001368/136856s.pdf>

[19] Espinoza, V.V (2004). *Alternancia, gobiernos divididos y Buen gobierno en México*. Acta republicana política y sociedad año 3. Número 3. Recuperado el 12 de agosto de 2010 de <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/republicana/pdf/ActaRep03/articulos53.pdf>

[20] Bernal, C. (2006). *Metodología de la investigación Para administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. (2da edición). México: Editorial Pearson Educación S.A. de C.V.

[21] Bastar L. (2009). *Administración continua y equilibrio de poderes en los municipios*

Recuperado el 20 mayo 2012 de

<http://www.publicaciones.ujat.mx/publicaciones/hitos/ediciones/42/Lisimaco.pdf>



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

## **Análisis de la Agenda Pública de los municipios de Conkal y Ucú de los trienios 2004-2007 y 2007-2012**

*C.P. Juliana Y. Domínguez Robles*

*L.B. Francisco Javier Reyna Díaz*

*M.C. Julieta Elvira Pérez Canto*

### **Resumen**

El sistema de gobierno en México es un sistema democrático, sin embargo en la actualidad estos sistemas enfrentan dudas sobre su gobernabilidad. Con esto surge la necesidad de evaluar el desempeño de las administraciones públicas analizando si sus acciones están encaminadas al desarrollo y a la creación de espacios y mecanismos de participación ciudadana así como si se cumplen los aspectos mínimos que deben existir en cualquier municipio de México. Esta investigación se basó en el programa del Gobierno Federal llamado Agenda “Desde lo local” de donde se tomaron los cuadrantes con sus respectivos indicadores para hacer el análisis de los planes municipales de desarrollo [PMD], los programas operativos anuales [POA] y las actas de cabildo de los municipios, al mismo tiempo se identificaron a los actores involucrados en cada estrategia de los planes así como cada acuerdo contenido en las actas de cabildo.

### **Palabras clave**

Gobernabilidad, políticas públicas, Agenda Pública, Plan Municipal de Desarrollo, Acta de cabildo y Programa Operativo Anual.

### **Antecedentes**

En la actualidad los sistemas democráticos enfrentan ciertas dudas sobre su gobernabilidad así como sobre su confiabilidad, credibilidad, efectividad y viabilidad. Pacheco y Ramírez mencionan que la gobernabilidad democrática se entiende como la acción de gobierno encaminada a dar respuesta a las demandas políticas, económicas y sociales de manera eficaz, eficiente y legítima, impulsando la interacción de gobernantes y gobernados dentro del marco del orden institucional prevaleciente, así como tomando decisiones oportunas con coherencia a través del tiempo, generando de esta manera un equilibrio social generalizado y estable; que se refleje en el funcionamiento del Sistema político de manera democrática (plural, transparente, con

interlocución y vigilancia por parte de distintos actores, participativa, abierta, incluyente, y representativa)<sup>464</sup>.

No obstante con el término de gobernabilidad democrática también se puede hacer referencia al término de gobernanza. Desde mediados de los 90 surge un convencimiento creciente por así llamarlo, de que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza. Vidal y Prats mencionan que la gobernanza en la medida en que pueda ser considerada un paradigma, no tiene pretensiones de universalidad. En realidad sirve para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de gobernanza en todos aquéllos ámbitos en que la burocracia o la nueva gerencia pública resultan inapropiadas. Dichos ámbitos incluyen los temas más complejos, diversos y dinámicos de nuestro tiempo. Los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales, éstas también son desafíos para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. Para enfrentar eficazmente esas grandes cuestiones, además de los modos tradicionales de gobernanza (burocracia y gerencia), se debe contar con nuevos modos de gobernanza. Ésta no elimina en absoluto la burocracia ni la gerencia, convive con ellas y designa sencillamente el cambio de foco en la búsqueda del buen gobierno<sup>465</sup>.

Este buen gobierno puede definirse como las instituciones y organizaciones que tienen por finalidad volver tangible la razón de ser del Estado, esto a través de la respuesta a las demandas sociales y la realización de las tareas que le son conferidas al gobierno<sup>466</sup>.

Por lo tanto entra en escena la eficiencia de las administraciones públicas, y según Moyado en ellas recae la responsabilidad de fomentar una serie de valores fundamentales para el desarrollo político y social de los individuos. También se destaca su función en el impulso del desarrollo económico de las comunidades locales y en la promoción del acceso equitativo a los beneficios del progreso<sup>467</sup>.

Según el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [INAFED] es a través de la planeación como los ayuntamientos podrán mejorar sus sistemas de trabajo y aplicar con

---

<sup>464</sup> Pacheco y Ramírez, s/f, p.5.

<sup>465</sup> Vidal y Prats, 2005, p.66.

<sup>466</sup> Pacheco y Ramírez, S/f, p. 18

<sup>467</sup> Moyado, 2002, p. 130.

mayor eficacia los recursos financieros que tanto el gobierno federal como estatal le transfieren para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social.

Iracheta hace mención de que en los diversos estados de la República las instituciones responsables elaboran de manera sistemática planes y programas de desarrollo, con lo que se ha logrado avances en los procesos de participación de la sociedad así como en los de legislación. A pesar de esto existe una apreciación generalizada a nivel público y social sobre la baja efectividad en el cumplimiento de dichos instrumentos. Los planes se elaboran y se prueban sin que exista la intención política de su cumplimiento y sobre todo de que se generen consecuencias concretas derivadas de su incumplimiento. Es por esto que se pueden encontrar planes que solo están presentes en los discursos pero ausentes en las decisiones que orientan el desarrollo<sup>468</sup>.

Entonces lo que se pretende con este proyecto es analizar la agenda pública, es decir las estrategias y acciones que se plasman en el Plan Municipal de Desarrollo así como los temas y/o acuerdos registrados en las actas de cabildo, haciendo una radiografía de los municipios en estudio en base a los parámetros que plantea Agenda “desde lo local” así como los actores que participan en cada uno de estos para poder determinar en qué temas la sociedad está participando, también si esta agenda cumple o no con los aspectos mínimos que debe tener un municipio.

### **Objetivo general**

Analizar las estrategias y acciones de la Agenda Pública que favorecen la creación y el desarrollo de espacios y mecanismos de participación de actores colectivos e individuales, contenidos en el Plan Municipal de Desarrollo y las actas de cabildo de los municipios de Conkal y Ucú de los trienios 2004-2007 y 2007-2010 a partir de Agenda “Desde lo local”.

Este objetivo general da origen a los siguientes objetivos específicos:

1. Describir la continuidad entre los planes municipales de desarrollo de los dos trienios y la congruencia entre el plan municipal de desarrollo y los programas operativos anuales en cada trienio con aspectos relacionados con la participación de los actores colectivos e individuales.
2. Identificar a los actores colectivos e individuales con los que los planes municipales de desarrollo pretende crear y desarrollar espacios y mecanismos de actores colectivos e individuales.

---

<sup>468</sup> Iracheta, 1999.

3. Identificar a los actores colectivos e individuales que participan en los acuerdos contenidos en las actas de cabildo.
4. Comparar las estrategias y acciones contenidas en los planes municipales de desarrollo con las actas de cabildo, donde se contempla la participación de actores colectivos e individuales, con base a los cuadrantes de Agenda “desde lo local”.

### **Justificación**

Con el surgimiento y actual auge de la rendición de cuentas en el Gobierno nace la necesidad de evaluar el desempeño de las gestiones públicas con el fin de saber si estas alcanzan sus objetivos en beneficio de su comunidad. Al participar en esta investigación será posible saber el grado de cumplimiento de los indicadores que forman parte de la Agenda Pública así como si están encaminados al desarrollo y a la creación de espacios y mecanismos de participación ciudadana y a la eficiencia de las acciones y programas de la gestión municipal. La ciudadanía será la principal beneficiaria de la información resultante de este estudio ya que es a través de la agenda pública como la comunidad puede exigir y evaluar el cumplimiento de las obligaciones que tiene el gobierno.

El informe resultante estará al alcance de organizaciones académicas, sociales, de investigación y algunas empresariales, ya que todas estas participan de algún modo en la elaboración de los planes municipales de desarrollo. Al dar a conocer dicho informe se pondrá en evidencia la falta de transparencia de la gestión pública por parte del gobierno de los municipios sujetos a investigación, con lo cual las organizaciones podrán proponer mecanismos de evaluación más efectivos, o ya sea que el período de estos sea más corto para tener un mayor control y adecuado seguimiento de las acciones municipales.

El mayor beneficio lo obtendrá la ciudadanía de los municipios en estudio, debido a que se espera que la investigación repercuta en las administraciones municipales, a largo plazo, y es ahí donde la ciudadanía palparía los beneficios; esto por un mayor grado de cumplimiento de las estrategias planteadas en los PMD en beneficio de la población. También los resultados servirán como apoyo en otras investigaciones ya que forman parte de una investigación mayor llamada *Diseño de espacios de participación social organizada para la generación de política pública y el desarrollo urbano-regional en los municipios de Conkal, Ucú y la periferia norte de Mérida* que involucra a otras comisarías del municipio de Mérida, dicha investigación está conformada por tres secciones, la primera es sobre la cantidad, tipo e influencia de las Organizaciones No

Gubernamentales (ONG) presentes en las poblaciones que se encuentran en estudio. La segunda sección consiste en el estudio de la percepción de la participación ciudadana en dichas poblaciones, con lo que se pretende saber hasta qué grado la ciudadanía conoce y participa en las administraciones locales. Y por último la tercera sección es el análisis de la Agenda Pública de los municipios de Conkal y Ucú así como de las comisarías de Candel, Chablekal, Cholul y Komchén.

Así mismo se espera que esta investigación tenga un impacto social, ya que servirá como un diagnóstico de la administración pública de los municipios de Conkal y Ucú, y que a partir de la correlación que se dé se podrán elaborar estrategias donde se busque la interacción municipio-ciudadanía de las comunidades en estudio con el fin de trabajar por el bien común.

### **Marco teórico**

Actualmente la globalización no sólo se puede observar en materia económica y financiera sino que ésta también transforma a la política, y es que desde la caída del muro de Berlín se ha difundido un concepto que día con día es más utilizado y es el de Gobernanza y es que este concepto está ligado con los cambios en la escena mundial.

Otro de los factores que han contribuido al desarrollo de este concepto es el auge de organismos no-gubernamentales y el creciente papel político de la sociedad civil. De una manera más clara se define a la gobernanza como una forma de gobierno en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multifactorial, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisión, a un tiempo en el universo de la política electoral y de la política de los problemas<sup>469</sup>.

Se puede observar que el concepto de gobernanza no se limita al sólo hecho de tomar decisiones, también toman en cuenta a otros actores para participar en el establecimiento de las políticas.

El término gobernanza suele usarse como sinónimo de gobernabilidad aunque algunos autores hacen la diferencia entre ambos términos, este último se toma como la simple cualidad de lo gobernable.

---

<sup>469</sup> Ruano, 2002, p. 2.

La legitimidad y eficacia (Arbós y Giner, 2005) son los dos elementos que como mínimo incorpora la gobernabilidad y son pautas que la afectan directamente, la eficacia de los gobiernos se refiere a la consecución de sus objetivos no obstante algunos sectores sociales formulan demandas que muchas veces no coinciden con estos objetivos pero que piensan que este las hará suyas; y por legitimidad de gobierno se refiere a la condición de aceptable que tiene su autoridad ante los ciudadanos. Es por esto que en el término gobernabilidad se supone una relación recíproca entre las instituciones concebidas formalmente y las organizaciones de la sociedad civil<sup>470</sup>.

Al hablar de las demandas que la sociedad le hace al gobierno automáticamente estamos hablando de las políticas públicas.

Y es que no es lo mismo hablar de política que de políticas públicas, ya que son entidades diferentes que se influyen, la primera con un sentido amplio que se relaciona con el poder en general abarcando tanto las propuestas de políticas públicas como aquéllas que se concretan, y las segundas tan sólo corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos<sup>471</sup>.

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición<sup>8</sup>. Al ser éstas factor común de la política, será necesario hacer la diferencia en estos dos términos que son básicos para entender un poco más de las políticas públicas. Kauffer señala que una primera distinción conceptual básica es necesaria para entender el porqué y el cómo de las políticas públicas. El idioma español no permite hacer la diferencia entre dos conceptos básicos introducidos por los anglosajones: *politics* y *policy*. Por *politics*, que podemos traducir por la política, entendemos la lucha por el poder. Por lo tanto, cuando pretendemos estudiar la política en el sentido de *politics*, nuestros objetos de estudio son las fuerzas políticas, las elecciones, las instituciones gubernamentales y parlamentarias. Por *policy*, que proponemos traducir por políticas públicas o por el término de política seguido de un adjetivo (social, agrícola, etcétera), hacemos referencia a la acción pública, al aspecto programático de la acción gubernamental. Históricamente, fue Harold Lasswell quien acuñó el término de *policy* en 1951, además de presentar importantes aportaciones para el análisis de las políticas públicas<sup>472</sup>.

---

<sup>470</sup> Arbós y Giner, 2005.

<sup>471</sup> Lahera, 2004, p. 5, 7.

<sup>472</sup> Kauffer, s/f, p.2.

Sin embargo la perspectiva de análisis de la acción pública, al ser más amplia que el enfoque de políticas públicas, permite una mayor comprensión de la hechura particular de las políticas, las cuales en ocasiones se circunscriben estrictamente a programas gubernamentales específicos<sup>473</sup>. No obstante el análisis de las políticas públicas surge como el marco de estudio de las acciones de manera concreta y de las expresiones de racionalidad de la acción pública en ciertos momentos, es decir de la acción pública organizada; por lo que el enfoque de las políticas públicas ha mostrado ser de gran utilidad en el estudio de la acción pública pero sin llegar a suplantarlo, sino sólo como complemento de ésta última para entender sus consecuencias<sup>10</sup>.

Por lo tanto es indispensable establecer que las Políticas Públicas no se refieren únicamente a las acciones de los gobiernos *per se*, sino también a las acciones derivadas de una racionalidad social dentro del contexto de las necesidades de la sociedad<sup>474</sup>. Al elaborar políticas públicas se recurre a un análisis de éstas, considerándose como un proceso cíclico que comprende la definición del problema, la elección de políticas, el monitoreo o evaluación de los resultados de esas políticas y la redefinición del problema<sup>475</sup>.

Otro aspecto significativo en el estudio de las políticas públicas es la cuestión de las agendas. Al respecto Casar y Maldonado señalan que las políticas públicas son un conjunto de decisiones de carácter público que atraviesan un proceso que va desde el establecimiento de la problemática a resolver, hasta su procesamiento y conversión en decisiones de autoridad por la vía que marcan las reglas de funcionamiento del propio sistema político. Entonces el primer paso es el de la gestación de una agenda. Una agenda no es más que el conjunto de cosas que han de ser llevadas a cabo, que se procurarán, se intentarán, cosas en las que se pondrá empeño<sup>476</sup>.

Las políticas públicas son las que conforman la Agenda Pública, esta última según Cobb y Elder también llamada sistémica está integrada por asuntos que caen dentro de las obligaciones de la autoridad gubernamental existente y que los actores políticos perciben como merecedora de la atención pública, y es que diversas situaciones fluyen constantemente hacia los gobierno en busca de atención y solución<sup>477</sup>.

La más importante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda. Ellas dan el tono y dirección a un gobierno,

---

<sup>473</sup> Cabrero, 2005, p. 24

<sup>474</sup> Buendía, 1997, p.15.

<sup>475</sup> Salazar, s/f, p.43.

<sup>476</sup> Casar y Maldonado, 2008, p.10.

<sup>477</sup> Cobb y Elder, 2000, p.32.

prefiguran su éxito o descalabro. El proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención. Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación, movilización, operación<sup>478</sup>. Autores como Aguilar y Zimmerman concuerdan en que no todos los problemas o demandas que produce la sociedad exigen la intervención del Estado como parte de las obligaciones de este, otros son relativamente sencillos con respuestas disponibles y algunos otros son tratados de manera individual<sup>15479</sup>. Por lo tanto no todos los problemas logran ser prioritarios para formar parte de los asuntos públicos y mucho menos convertirse en políticas públicas, sólo aquéllos que por alguna razón se tenga la necesidad de actuar sobre ellos.

Por lo tanto la democracia representa una oportunidad de renovación y actualización de los actores frente a los problemas públicos y sus soluciones en el contexto general de la sociedad<sup>480</sup>, cimentada en sus tres pilares que son el sufragio universal libre, el estado de derecho y la rendición de cuentas<sup>481</sup>.

Rendir cuentas es establecer un diálogo, abrir un puente de comunicación permanente, institucional, sin pretextos, entre funcionarios y ciudadanos<sup>18</sup>, que expresada en términos de responsabilidad implica la capacidad de garantizar que las autoridades del gobierno respondan por sus acciones. La rendición de cuentas en su dimensión de responsabilidad, apunta a la creación de transparencia, aunque siempre relativa, nunca absoluta<sup>482</sup>.

Cuando un tema como la transparencia se encuentra tan profundamente integrado en el interés de la sociedad; cuando existen mecanismos institucionales que aseguran al ciudadano el derecho a la información del gobierno; cuando la transparencia forma parte inseparable de la agenda pública, se convierte en un elemento central de la cultura de una sociedad<sup>483</sup>.

### **Metodología**

El enfoque de ésta investigación es cualitativa o no tradicional ya que de acuerdo con Bonilla y Rodríguez no es prioridad medir, sino cualificar y describir el fenómeno social a partir de rasgos

---

<sup>478</sup> Aguilar, 2000, p.27.

<sup>479</sup> Zimmerman, s/f.

<sup>480</sup> Villaseñor, s/f, p.130.

<sup>481</sup> Sánchez, 2007, p.47.

<sup>482</sup> Schedler, 2004, p.26.

<sup>483</sup> La Secretaría de la Función Pública, 2005, p.307.

determinantes, según sean percibidos por los elementos mismos que están dentro de la situación estudiada<sup>484</sup>.

Las ciencias sociales buscan interpretar y comprender los motivos internos de la acción humana, mediante procesos libres, no estructurados, sino sistematizados, a los que se les llama métodos cualitativos, que han dado origen a diversos enfoques hermenéuticos<sup>485</sup>.

Así mismo se define a la hermenéutica como una técnica, un arte y una filosofía de los métodos cualitativos (o procesos cualitativos), que tiene como característica propia interpretar y comprender, para desvelar los motivos del actuar humano<sup>22</sup>.

Esta investigación cae en el método hermenéutico, debido a que se pretende interpretar datos plasmados en textos y con esto dar un panorama general de cómo se manejaron las administraciones de los municipios en estudio. Dentro de los tipos de métodos que comparten las ideas básicas de los procesos hermenéuticos es el más apropiado para esta investigación es el análisis del discurso, que surge como respuesta a los problemas derivados del procesamiento de grandes bloques de información verbal tales como relatos, poemas, escritos públicos, noticias, etc. asociados a sucesos con influencias en la conducta de masas ya sea en el ámbito de la industria, la milicia, la política, etc.

**Sujeto de estudio.** Es toda la información recabada de los municipios en estudio (Conkal y Ucú), en este caso los Planes Municipales de Desarrollo y las actas de cabildo, sobre los que se hará un análisis de la información y las relaciones que se presentan entre ellos en el tiempo (mismo período) y entre alcaldías (diferentes periodos).

**Variables.** Como variables de este estudio se tomaron los indicadores que conforman los cuatro cuadrantes de Agenda “Desde lo local”. En la tabla 1 se muestran los indicadores divididos por cuadrantes:

---

<sup>484</sup> Bonilla y Rodríguez, 2000, p.68.

<sup>485</sup> Nava, s/f, para.1,14.

Tabla 1. Cuadrantes de Agenda “Desde lo local” con sus respectivos indicadores.

Cuadrante	Indicador
Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno	Municipio administrado con responsabilidad y calidad
	Municipio asociado y vinculado
	Municipio con sistema profesional de servidores públicos
	Municipio participativo
	Municipio fiscalmente responsable
	Municipio líder en protección civil y promotor de la cultura de protección civil
	Municipio tecnificado y con internet
	Municipio jurídicamente ordenado
	Municipio con vigencia del Estado de derecho
	Municipio transparente
Desarrollo Económico Sostenible	Municipio con finanzas sanas
	Municipio seguro
	Municipio innovador de alternativas económicas
	Municipio promotor de las vocaciones productivas.
	Municipio responsable del abasto de artículos básicos
	Municipio promotor de la capacitación para el empleo local
	Municipio promotor del turismo
Municipio comunicado interna y externamente	
Desarrollo Social Incluyente	Municipio promotor del sector agropecuario
	Municipio promotor de la industria, el comercio y los servicios
	Municipio prestador de servicios públicos
	Municipio promotor del deporte y la recreación
	Municipio étnica y socialmente incluyente
	Municipio promotor de la equidad de género
	Municipio responsable de la población socialmente en riesgo
	Municipio saludable
	Municipio promotor de la calidad educativa en el nivel básico
	Municipio con vivienda digna
Municipio formador de ciudadanía	
Desarrollo Ambiental sustentable	Municipio promotor de la cultura y del patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico
	Municipio responsable del combate a la pobreza
	Municipio promotor del cuidado del aire
	Municipio responsable de su basura y otros desechos
	Municipio promotor del cuidado de su imagen

---

Municipio promotor de sus recursos naturales  
Municipio promotor del territorio ordenado  
Municipio promotor del cuidado del agua  
Municipio cuidadoso y responsable del suelo  
Municipio promotor de la educación ambiental

---

Fuente: Elaboración propia.

**Instrumento.** En esta investigación se utilizaron cuatro instrumentos por municipio, los cuales tres de ellos fueron diseñados a partir de los cuadrantes que se utilizan el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [INAFED] en el Programa del Gobierno Federal para el desarrollo integral de los municipios mexicanos llamado Agenda “desde lo local”.

En el primer instrumento están clasificadas por cuadrante, por indicador y por parámetro cada estrategia y acción de los planes municipales de desarrollo que abarcan el período de tiempo del estudio. También se identifican los actores participantes en cada una de las estrategias y acciones. El segundo instrumento utilizado, cuenta con los mismos apartados que el primer instrumento solo que enfocado a las actas de cabildo, la diferencia entre ambos es que se maneja de en el primero se maneja manera anual por que los libros de las actas de cabildo son anuales. Estos dos primeros instrumentos sirven para clasificar por tema las estrategias y/o acciones así como los acuerdos tratados en cabildo para detectar hacia donde dirige sus políticas los municipios en estudio. También permite identificar a los actores que utilizan los PMD para hacer llegar sus estrategias y/o acciones. En el caso de las actas de cabildo permite identificar los actores que participaron en los acuerdos tomados en cabildo.

El tercer instrumento cuenta con un apartado para las estrategias y/o acciones contenidas en los PMD, cuatro para marcar si se contempla o no en los POA año por año con su respectivo apartado de monto destinado en caso de que se contemplen, sirve para mostrar la congruencia entre los PMD y los POA durante el trienio correspondiente.

Por último se encuentra el cuarto instrumento donde se observa un apartado para el indicador y el parámetro de clasificación, otro apartado para las estrategias y/o acciones de los PMD, cuatro apartados para colocar los acuerdos tratados en cabildo que correspondan a cada estrategia y/o acciones, esto por cada año del trienio. Este instrumento sirve para establecer si las estrategias o acciones provenientes de los PMD fueron en algún punto tratadas en las actas de cabildo.

**Procedimiento.** Al comenzar esta investigación primero se enviaron oficios dirigidos a los presidentes municipales de Conkal y Ucú, tanto de la administración anterior como de la actual ya que el 2010 fue un año de cambio en las administraciones, con el fin de que estén informados del proyecto. Posteriormente se llevaron oficios a la UMAIP (Unidad Municipal de Acceso a la Información Pública) de cada municipio para solicitar la información requerida. Tanto en Conkal como en Ucú fue una odisea conseguir la información que se necesita para realizar el análisis de la agenda pública, ya que dicho proceso tardó más de ocho meses. Una vez obtenida la información, planes municipales de desarrollo y actas de cabildo, se procedió a la lectura y análisis de ésta para posteriormente hacer la clasificación según los indicadores y parámetros contenidos en cada cuadrante de Agenda “desde lo local”.

Teniendo la clasificación se prosigue con la introducción de los datos en las tablas correspondientes para PMD, para actas de cabildo y de manera simultánea se va haciendo la identificación de los actores utilizados para llevar a cabo las acciones y/o estrategias en el caso de los PMD y a los actores participantes en el caso de las actas de cabildo. Cabe aclarar que por cada municipio son 4 tablas del primer instrumento y del segundo instrumento son 8 tablas.

En el tercer instrumento se colocan las acciones y/o estrategias de los PMD que tengan evidencia de haber sido contempladas en los POA de cada año del trienio, cada una de estas con su respectivo concepto del POA y monto. Por último se utiliza el cuarto instrumento para hacer una comparación que muestre que estrategias o acciones que tengan evidencia de participación ciudadana contenidas en los planes municipales de desarrollo están presentes en los acuerdos de las actas de cabildo y cuáles acuerdos no están soportados por estrategias de los planes municipales de desarrollo.

## **Resultados**

A pesar de que el estudio es cualitativo en este artículo los resultados se presentan de manera cuantitativa, es preciso mencionar que sólo se tocan 3 objetivos.

Después de realizar el análisis de los PMD de desarrollo, en el municipio de Conkal que en su PMD del trienio 2004-2007 con total de 48 estrategias y en el PMD del trienio 2007-2010 con un total de 126 estrategias, se observó que en ambos trienios la tendencia de estas estrategias es hacia los cuadrantes 1 y 3, Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno y Desarrollo social Incluyente respectivamente, dejando a un lado el Desarrollo económico sostenible y el Desarrollo ambiental sustentable aunque este último en el trienio 2004-2007 sólo tiene diferencia

de una estrategias con respecto al cuadrante 3 (ver tabla 2), cabe mencionar que los indicadores de los cuatro cuadrantes abarcan los aspectos mínimos que debe existir en cualquier municipio del país.

Tabla 2. *Estrategias de los Planes Municipales de Desarrollo del municipio de Conkal divididas por cuadrante.*

<b>Conkal</b>		
<b>Cuadrante</b>	<b>Estrategias 2004-2007</b>	<b>Estrategias 2007-2010</b>
C1 Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno	21	44
C2 Desarrollo Económico Sostenible	6	5
C3 Desarrollo Social Incluyente	11	56
C4 Desarrollo Ambiental Sustentable	10	21
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>126</b>

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Ucú sólo se puede observar la distribución del PMD del trienio 2007-2010 ya que es el único plan que se obtuvo. Este tiene un total de 119 estrategias de las cuales 116 fueron las que se relacionaron los indicadores que conforman Agenda “Desde lo local”. En Ucú se observa la misma situación que en el municipio de Conkal donde la mayor concentración de estrategias se da en los cuadrantes 1 y 2 (ver tabla 3).

Tabla 3. *Estrategias de los Planes Municipales de Desarrollo del municipio de Ucú divididas por cuadrante.*

<b>Ucú</b>	
<b>Cuadrante</b>	<b>Estrategias 2007-2010</b>
C1 Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno	43
C2 Desarrollo Económico Sostenible	9
C3 Desarrollo Social Incluyente	50
C4 Desarrollo Ambiental Sustentable	14
<b>Total</b>	<b>116</b>

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a los montos de dinero que se les asigna a la estrategias de los PMD en los Programas Operativos Anuales para que éstas puedan desarrollarse. Se tiene que en el municipio de Conkal tanto en el trienio 2004-2007 como en el trienio 2007-2010 fueron consideradas en los POA un poco más de la mitad de las estrategias de los PMD, 31 (64.58%) y 65 (51.58%) estrategias respectivamente (ver tabla 4).

Tabla 4. *Número de estrategias contenidas en los PMD con montos asignados en los POA.*

<b>Conkal</b>	<b>Total de estrategias</b>	<b>Total de estrategias contempladas en los POA's</b>
Plan municipal de Desarrollo 2004-2007	48	31
Plan municipal de Desarrollo 2007-2010	126	65

Fuente: Elaboración propia.

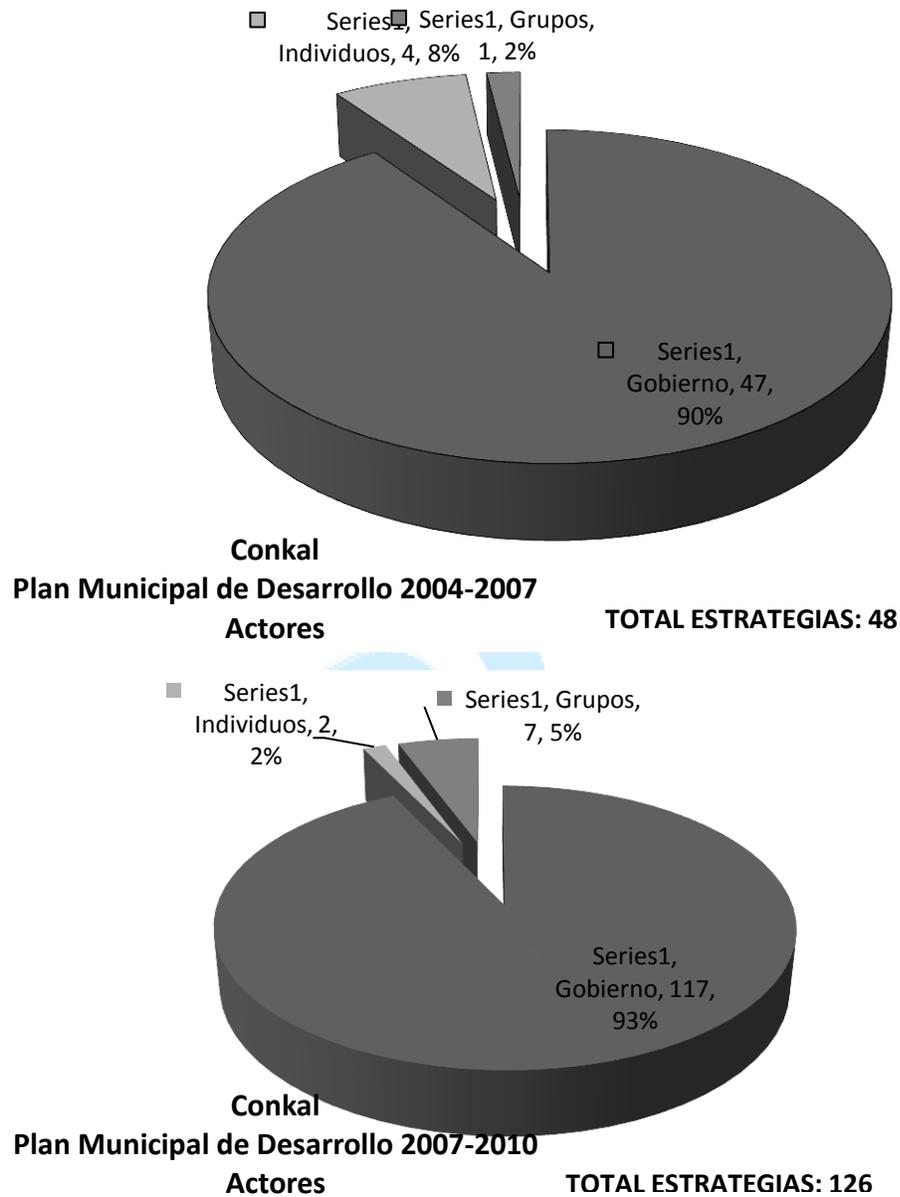
En el caso de Ucú se puede observar que 53 (45.69%) estrategias del PMD del trienio 2007-2010, un poco menos de la mitad, muestran evidencia de ser contempladas en los POA del trienio (ver tabla 5).

Tabla 5. *Número de estrategias contenidas en el PMD de Ucú con montos asignados en los POA.*

<b>Ucú</b>	<b>Total de estrategias</b>	<b>Total de estrategias contempladas en los POA's</b>
Plan municipal de Desarrollo 2007-2010	116	53

Fuente: Elaboración propia.

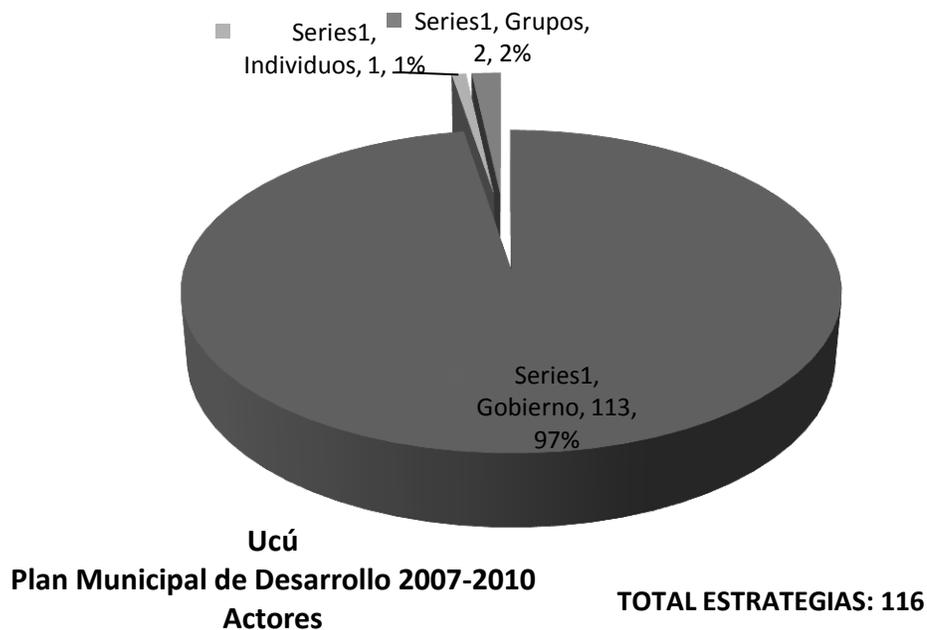
En el caso de los actores que las estrategias de los PMD consideran para que éstas puedan llevarse a cabo, con respecto al municipio de Conkal en ambos trienios se observa que en el 10% de las estrategias del PMD se consideran actores diferentes al Gobierno, individuales y colectivos o sociales, para el desarrollo de las mismas (ver figura 1).



DE  
SOBRE EL  
R

Figura 1. Proporción de los actores involucrados en las estrategias del PMD del trienio 2004-2007 y 2007-2010 del municipio de Conkal.

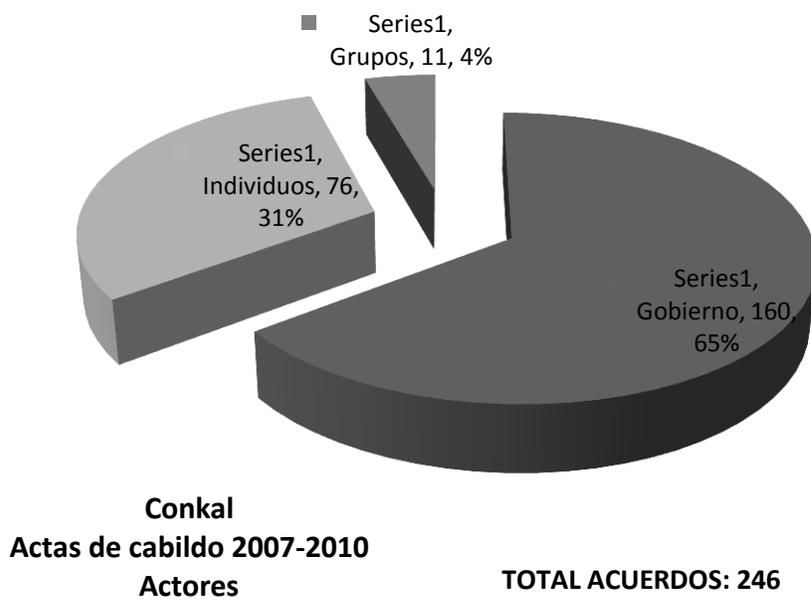
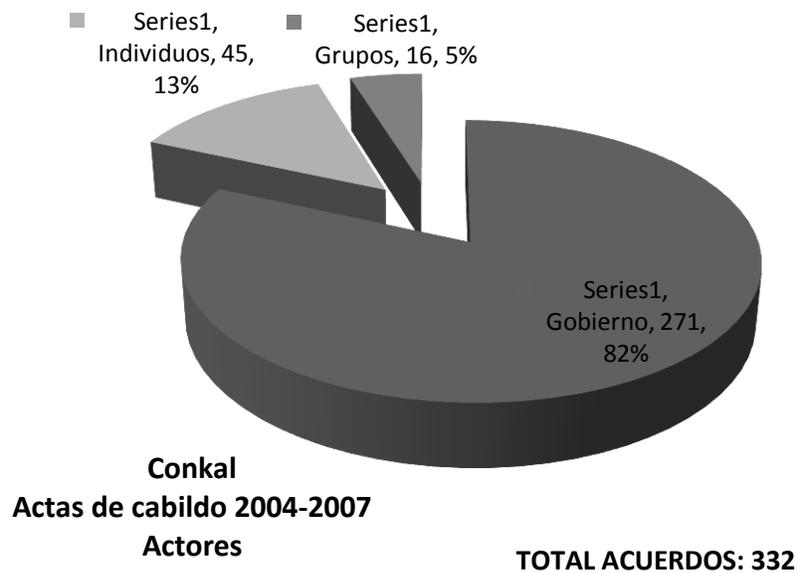
La misma situación de Conkal en relación a los actores que utilizan las estrategias de los PMD es observada en Ucú ya que sólo 3 (3%) estrategias involucra a actores diferentes al Gobierno (ver figura 2).



*Figura 2.* Proporción de los actores involucrados en las estrategias del PMD del trienio 2004-2007 del municipio de Ucú.

En lo que respecta a los actores que se involucran en los acuerdos registrados en las actas de cabildo se observa que en Conkal en el trienio 2004-2007 en 45 (13%) acuerdos participan los actores individuales y en 16 (5%) los actores colectivos o sociales, lo cuales en total representan sólo el 18.37% del total de las estrategias (ver figura 3).

Para el trienio 2007-2010 se tiene la misma situación sólo que con un ligero incremento de la participación de los actores diferentes al Gobierno ya que en éste trienio se presentan menos acuerdos que en el anterior. Por lo tanto en 76 (31%) acuerdos participan los actores individuales y en 11 (4%) los colectivos o sociales (ver figura 3).

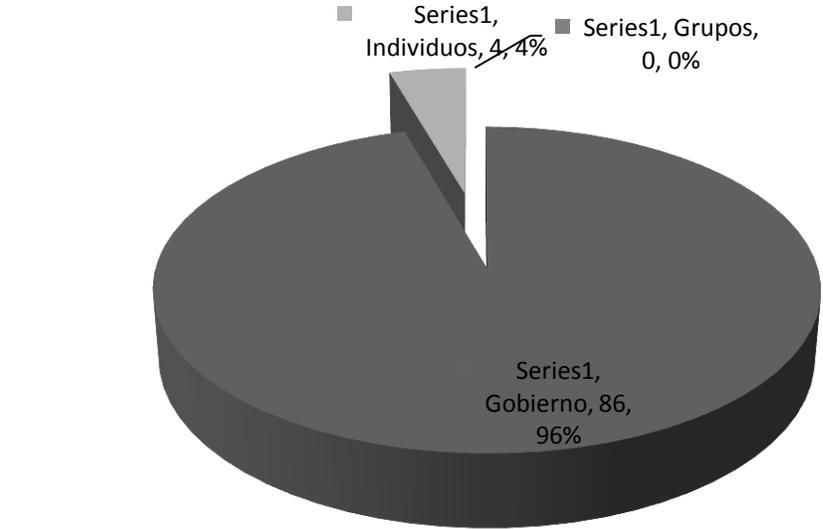


DE  
N SOBRE EL  
R

Figura 3. Proporción de los actores involucrados en los acuerdos del trienio 2004-2007 y 2007-2010 del municipio de Conkal.

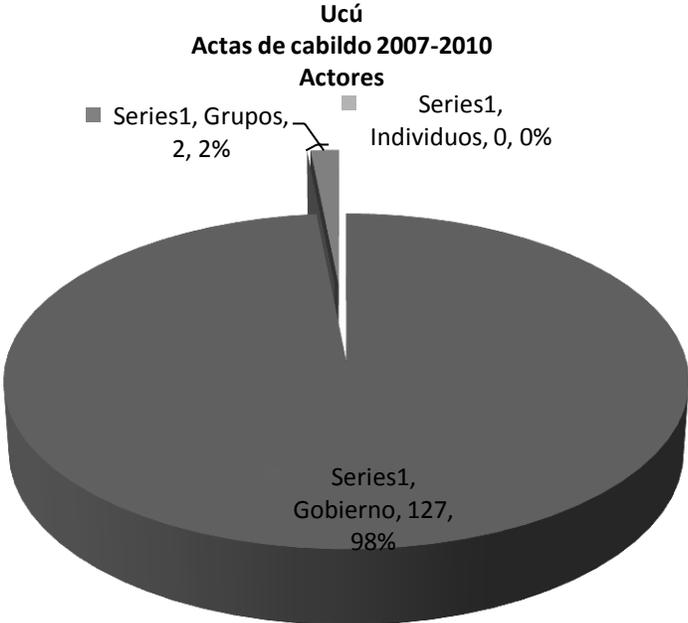
En el caso de Ucú en el trienio 2004-2007 se observa sólo en 4 acuerdos la participación de actores diferentes al Gobierno en este caso los actores individuales, cabe mencionar que en 2 (2%) de éstos acuerdos se involucran tanto el Gobierno como los actores individuales (ver figura

4). En el trienio 2007-2010 se puede observar que sólo en 2 (2%) acuerdos se involucran los actores individuales (ver figura 4).



**Ucú**  
**Actas de cabildo 2004-2007**  
**Actores**

**TOTAL ACUERDOS: 88**



**Ucú**  
**Actas de cabildo 2007-2010**  
**Actores**

**TOTAL ACUERDOS: 126**

*Figura 4.*

Proporción de los actores involucrados en los acuerdos de las actas de cabildo del trienio 2004-2007 y 2007-2010 del municipio de Ucú.



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

Por último en relación a las estrategias de los PMD que utilizan actores diferentes al Gobierno, se determinó que en el municipio de Conkal en el trienio 2004-2007 las 2 estrategias que utilizan a los actores individuales y a los colectivos o sociales se les dio seguimiento en las actas de cabildo al mostrar acuerdos registrados en dichas actas. En el trienio 2007-2010 ninguna de las 9 estrategias del PMD que utilizan actores diferentes al Gobierno fueron discutidas en cabildo ya que no se encontró evidencia de éstas en Actas.

En el caso del municipio de Ucú de las 3 estrategias que utiliza a los actores colectivos o sociales sólo 1 es discutida ya que muestra evidencia de ello en las Actas.

### **Conclusiones**

La concentración de las estrategias que los gobiernos plantean en los cuadrantes de desarrollo institucional y desarrollo social incluyente, se puede deber a que el primero se refiere a la propia administración del municipio y el segundo abarca el tema de los servicios públicos ya que como menciona Cabrero, la construcción de una agenda de políticas públicas ha sido un proceso casi inexistente más bien se trata simplemente de llevar a cabo las acciones que por inercia hay que atender, es decir, la prestación de servicios públicos<sup>486</sup>. Entonces debido a la naturaleza de las estrategias trae como consecuencia la no necesidad de involucrar a otros actores diferentes al Gobierno para que éstas se lleven a cabo.

La baja participación de los actores individuales y colectivos o sociales en los acuerdos que se toman en sesión de cabildo se puede deber a que como menciona Iracheta existe una apreciación generalizada a nivel público y social sobre la baja efectividad en el cumplimiento de los planes y programas que elabora el Gobierno, lo cual puede influir en que estos actores deducen que tampoco sus peticiones o ideas serán escuchadas. Sin embargo la participación que se observa de este tipo de actores es más bien para el beneficio particular como medicinas, osarios del cementerio, etc. que para el beneficio de la comunidad<sup>5</sup>.

También se puede observar primero que nada que no hay una debida continuidad de las estrategias que se proponen de un período a otro ya que sólo la mitad de estas aparecen con seguimiento o por lo menos repetidas en el PMD del siguiente trienio. Segundo no existe una congruencia debida entre los planes y los programas operativos, esto porque sólo la mitad de las estrategias muestran evidencia de ser contempladas en la asignación de montos de dinero en dichos programas ya que es necesario contar con presupuesto para que las estrategias planeadas

---

<sup>486</sup> Cabrero, 2003, p.27.

puedan llevarse a cabo; sumado a esto ni siquiera la mitad de las estrategias muestran cumplimiento en las actas de cabildo por lo tanto el presupuesto de las administraciones es mal gastado o desviado a asuntos que el municipio no tiene contemplados.

### **Referencias bibliográficas**

- Aguilar, L. F. (2000). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa Grupo editorial. Colección Antologías de Política Pública. 3era. Edición. México
- Arbós, X. Giner, S. (2005). *La gobernabilidad. El problema: legitimidad y eficacia La gobernabilidad ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo veintiuno editores. 3era edición, México.
- Bonilla, E., y Rodríguez, P. (2000). *Más allá del dilema de los métodos: La investigación en ciencias sociales*. Grupo Editorial Norma. Colombia
- Buendía, A. (1997). *Políticas públicas, enfoques y perspectivas*. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM). Julio-agosto. México. Disponible en red: <http://www.iapem.org.mx/docs/revistas/revista35.pdf>
- Cabrero, E. (2003). La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria. EN: E. Cabrero Mendoza (coordinador). *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. Ed. CIDE – Grupo editorial M.A. Porrúa. México.
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1era. Edición. México.
- Casar, A. Maldonado, C. (noviembre 2008). *Formación de la agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. Número 207. Centro de Investigaciones de Docencia Económica. México.
- Cobb, R., Elder, C. (1972, 1976, 1984). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa Grupo editorial. Colección Antologías de Política Pública. 3era. Edición. México en Aguilar, L. F. (2000). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa Grupo editorial. Colección Antologías de Política Pública. 3era. Edición. México.
- Iracheta, A. (1999). *Planeación Regional en México*. Congreso: Gobiernos locales; el futuro político de México. Guadalajara, Jalisco, México. Disponible en red: <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso1/pm5/iracheta.html>. Recuperado el 7 de octubre de 2011.

- Kauffer, E. F. (s/f). *Las políticas públicas: algunos apuntes generales*. Las políticas y compromisos de la investigación. Dirección original del servidor: <http://www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspUBLICAS.pdf>  
Recuperado el 7 de octubre de 2010.
- La Secretaria de la Función Pública. (2005). *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*. Colección editorial del gobierno del cambio. Fondo de Cultura Económica CFE
- Lahera P., E. (agosto, 2004). *Política y políticas públicas*. Serie políticas sociales, 95. División de desarrollo social. Naciones Unidas CEPAL
- Moyado, F. (2002). *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. El gobierno y la gestión municipal en México. Organización e integración de la administración pública municipal. Primera parte. Número 64
- Nava, J. (s/f). *La comprensión hermenéutica en la investigación educativa*. Dirección del servidor original: <http://investigacioneducativa.idoneos.com/index.php/349683>.  
Recuperado el 30 de noviembre de 2010.
- Pacheco, W., Ramírez, R. (s/f). *Gestión pública municipal y participación ciudadana: construyendo gobernabilidad democrática en los municipios del estado de Guanajuato*. Disponible en red: <http://www.iglom.org.mx/wp-content/uploads/2008/12/wendy-pacheco-gestion-publica-municipal-y-participacion-ciudadana.pdf>. Recuperado el 21 de octubre de 2010.
- Ruano de la Fuente, J. (8-11 octubre, 2002). *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.
- Salazar, C. (s/f). *Análisis de políticas públicas (primera parte)*. Agendas. Disponible en red: [http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc167/C\\_Salazar.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc167/C_Salazar.pdf)
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?*. IFAI. Número 3 Cuadernos de transparencia.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2009). *Agenda "desde lo local" material de trabajo para su implementación*. 5ta. Edición. Editorial SEGOB
- Vidal, J. Prats, J. (2005). *Gobernanza diálogo euro-iberoamericano*. Editorial COLEX. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

Villaseñor, E. (s/f). *La sociedad civil como actor de interés público experiencias y reflexiones.*

Dirección original del servidor:

<http://www.equipopueblo.org.mx/publicaciones/publicaciones/descargas/libro.pdf>.

Recuperado el 26 de octubre de 2010.

Zimerman, H. J. (s/f). *El diseño de una política pública: elementos para una modelización.*

Esquema de clases No. 2 para el taller de políticas públicas. Disponible en red:

<http://aulas.blogia.com/temas/politicas-publicas.php>. Recuperado el 26 de octubre de

2010.

Zimerman, H. J. (s/f). *Reforma política: origen y actualidad de las políticas públicas.* Disponible

en red: <http://aulas.blogia.com/temas/politicas-publicas.php>. Recuperado el 26 de octubre

de 2010.



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

# **Análisis de la participación ciudadana en el municipio de Conkal, Yucatán**

*L.A. Karla Noemi Reyes Sonda*

*M.A. Leny Michele Pinzón Lizarraga*

*Dra. Rocío Aguiar Sierra*

## **Resumen**

Día con día es común ver como disminuye la participación ciudadana en los diversos ámbitos de la actuación pública. El reto actual es que, a la par de los nuevos espacios, se construya una nueva cultura de participación, es por eso que este estudio busca analizar la participación ciudadana en las administraciones 2004- 2007 y 2007-2010 del municipio de Conkal, en relación a las estrategias municipales implementadas y la respuesta ciudadana. La investigación tiene un enfoque cuantitativo, con un diseño no experimental, de tipo descriptivo y transversal. Se entrevistaron 357 personas y el instrumento fue un cuestionario que contiene 76 preguntas.

Finalmente los resultados indican que no todos los mecanismos creados por el gobierno favorecen el acercamiento de los ciudadanos, sin embargo existe cierta percepción positiva con respecto a las acciones que el gobierno realiza, por otra parte, los ciudadanos si participan individual o grupalmente para mejorar el municipio.

## **Palabras clave:**

Actividades de los ciudadanos, participación comunitaria, desarrollo participativo

## **Introducción**

El hombre es un ser social y comunitario que por tanto tiene influencia en la vida social de su comunidad, acción que muchas veces rechaza.

Hoy día la realidad política de México es producto de la búsqueda social por contar con mayores grados de apertura y la negociación continua de la clase política por ampliar los márgenes de representatividad sin poner en riesgo la estabilidad institucional.

En la actualidad, la falta de identificación de las personas con los procesos de la sociedad, se expresa en indiferencia, escepticismo o abierto rechazo a los gobiernos y partidos políticos.<sup>487</sup>

La participación ciudadana es un derecho político que forma parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas en 1948, en el cual se establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país.

Con miras a proporcionar un mecanismo de participación ciudadana fue que en el estado de Yucatán, en el mes de enero del año 2007 se aprueba la Ley de Participación Ciudadana, la cual regula el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular

Con esta Ley, el gobierno da un paso hacia el ciudadano, abre un camino hacia el diálogo y el acercamiento. Toca al ciudadano realizar las acciones y buscar las formas para completar este encuentro.

Sin embargo, el ciudadano no utiliza este mecanismo. Cree que este acercamiento es tangible en el momento de las elecciones. Como en el 2004 cuando participó el 80.59% de la población total del estado para elegir a su respectivo presidente municipal; o en el 2007 cuando participaron 69.76% de la población para elegir gobernador del estado y presidentes municipales, 70.14% para elegir diputados y el 69.78% para elegir regidores. Después de votar, no hay acciones claras ni exigencias por parte de los ciudadanos.

Es común ver como esta única forma, esta acción que se toma como el más valioso indicador de la participación ciudadana, disminuye. Los municipios, considerados como mínimas extensiones territoriales de un estado en donde los ciudadanos se desenvuelven en sus actividades diarias de trabajo, educación, esparcimiento, familia y crecimiento, sufren también de este decremento de participación.

Conkal, municipio en el que se realiza el estudio, tiene como todo municipio en la actualidad, una problemática muy compleja que se asocia a los diversos ámbitos de vida cotidiana de la comunidad. Existen muchas necesidades de la sociedad a cuya satisfacción el Ayuntamiento está obligado a enfocar sus esfuerzos.

De ahí que el presente estudio pretende: Analizar la participación ciudadana en las administraciones 2004-2007 y 2007-2010 del municipio de Conkal, en relación a las estrategias municipales implementadas y la

---

<sup>487</sup> Cabrera, 2008, p. 65

respuesta ciudadana, a fin de permitir el diseño de espacios y facilitar mecanismos alternativos para la participación social.

Este objetivo se divide a su vez en objetivos específicos los cuales consisten en:

- Identificar las estrategias creadas por el municipio para favorecer el acercamiento de los ciudadanos
- Determinar la percepción que los ciudadanos tienen sobre las acciones del gobierno
- Identificar si la participación individual o grupal de los ciudadanos se relaciona con necesidades del municipio

### **Marco Teórico**

Democracia “es un término griego introducido por Herodoto, significa etiológicamente *poder popular*. Todas las definiciones existentes de la palabra democracia llevan implícitas las ideas de libertad e igualdad”.<sup>1</sup>

La definición de democracia no es otra que “dar a los ciudadanos la última palabra; y esta última palabra se expresa a través del voto”.<sup>488</sup>

Existen dos valores que fundamentan la democracia, “todos iguales para decidir y opinar (igualdad) y todos libres para opinar y decidir (libertad)”.<sup>1</sup>

El concepto de participación es polisémico; es decir, “alberga muy diferentes sentidos dependiendo de en qué ámbito se utilice (si en las ciencias sociales, los organismos internacionales de cooperación, una reunión de un partido político, etc.). Por lo tanto, la participación puede ser vista (y promovida o frenada) desde muy distintos marcos teóricos y acciones prácticas. La relación que se establece en la participación implica que mientras los individuos forman parte de algo, también reciben parte de ese algo, ya que desarrollan conjuntamente un proceso de reflexión y acción que les pertenece y en el que comparten opiniones e ideas. La participación, por tanto, implica un proceso en el que los individuos influyen (y son influidos) en las decisiones de un colectivo en relación con asuntos que son de su interés”.<sup>489</sup>

---

<sup>488</sup> Casas y Botella, 2003, 327.

<sup>489</sup> Montenegro, 2004, 78.

Un estudio denominado *Índice de Participación Ciudadana en América Latina* demostró que “en México el concepto de participación la gente lo relaciona con Ayudar/colaborar, pertenecer a un grupo, apoyar a una causa/luchar por un ideal entre otros”.<sup>490</sup>

La participación ciudadana “tiene su origen en el seno de la sociedad civil y está orientada a sustituir la acción del Estado, o bien, a combatir su inacción, incompetencia o ineficiencia en la resolución de problemas que afectan de manera directa o indirecta a las comunidades”.<sup>491</sup>

La participación ciudadana, “puede contribuir a una mayor democratización de las sociedades al crear oportunidades de participación de todos los sectores sociales, no solo aquellos con poder político, promover el manejo de conflictos y logro de consenso, facilitar la retroalimentación respecto a programas y servicios, permitir una mayor transparencia y contabilidad (rendición de cuentas), y darle así mayor credibilidad a los gobiernos”.<sup>492</sup>

A partir de la definición de la ciudadanía “se puede formular el concepto de participación ciudadana, debido a que los ciudadanos(as) existen en cuanto se autodeterminan, es decir cuando tienen identidad, deciden y actúan en función de su voluntad y sus intereses. Esta autodeterminación del sujeto es una cualidad fundamental del ciudadano(a) en cuanto titular de poder, es decir en cuanto sujeto que debe intervenir en la toma de decisiones. En sentido general se puede definir la participación como la intervención en procesos de decisión”.<sup>493</sup>

Para explicar la evolución que ha tenido la participación ciudadana en México, es de vital importancia, “revisar el desarrollo teórico por el que ha pasado este concepto a lo largo de los años. Lo cual ayudará a identificar cuáles fueron las corrientes ideológicas que le han dado fundamento y legitimidad a la participación”.<sup>494</sup>

Se llama participación ciudadana a “los diversos tipos de acciones que emprenden los miembros de una comunidad para comprometerse en la cosa pública; seleccionar y controlar a sus representantes; y participar en los procesos de formación de los programas y decisiones políticas”.<sup>1</sup>

En el artículo 3, fracción VIII, se encuentra otra definición según la ley de participación ciudadana del estado de Yucatán que define la participación ciudadana como “la intervención directa de la sociedad, en

---

<sup>490</sup> Red Interamericana para la democracia, 2005, 18.

<sup>491</sup> Pitalúa, 2008, 3.

<sup>492</sup> Cruz, Argueta y Seligson, 2007, 139.

<sup>493</sup> Ortíz, 2004, 7.

<sup>494</sup> Stettner y Mascott, 2006, 20.

la toma de decisiones sobre asuntos de interés público, y trascendentales para el estado o los municipios”.<sup>495</sup>

La falta de concienciación y organización en la sociedad es la principal causa del déficit de participación ciudadana. En el plano político institucional, las clases dirigentes han visto siempre con desconfianza el incremento de participación. Un resumen de sus argumentos contra ella sería<sup>1</sup>:

- La masa no posee la competencia necesaria para hablar o emitir juicios sobre problemas tan complejos como los políticos. De ahí que sea mucho mejor dejarlos en manos de expertos y profesionales, es decir, de la clase política tecnocrática.
- Las masas despolitizadas y poco informadas sólo participan para defender sus intereses particulares, perdiendo de vista los generales y el bien común, a los cuales se dedican “abnegadamente” y con “espíritu de sacrificio” los miembros de la clase política y tecnocrática.
- Una excesiva politización haría caer al sistema en una crisis total y terminaría destruyéndolo.
- Una constante actividad contestataria resulta perjudicial y dañina, pues multiplica los conflictos y paraliza la actividad económica y política.

Dentro de los procesos de participación se reconocen factores en la sociedad por los cuales ella se organiza indistintamente generando ciertos niveles de participación por las formas de construcción del sujeto social y básicamente son cuatro:<sup>496</sup>

- La participación social se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales.
- La participación comunitaria ha sido convencionalmente entendida por un sentido meramente de impulso asistencial de acciones que son ejecutadas por los ciudadanos y que en general están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata.
- La participación política es entendida como la intervención de los ciudadanos básicamente a través de los partidos políticos, en órganos de representación, como parlamentos, consejos municipales, y cualquier otro tipo que represente los intereses globales de una comunidad política, u ordenamiento general, como el municipio, la provincia, la región o el estado.

---

<sup>495</sup> Ley de participación ciudadana, 2007, 2.

<sup>496</sup> Galeana y Sainz, 2006, 164

- La participación ciudadana está dirigida a promover y crear nuevos mecanismo para que la administración conozca mejor las actividades de sus administrados, obtenga la colaboración de estos en la ejecución de algunas tareas o bien directamente para que se sustituya al estado en la relación de determinadas funciones.

Se propone “una tipología de ocho niveles de participación que es representada gráficamente por una escalera en la que cada nivel de participación se instala de manera ascendente en cada uno de los escalones. Cada escalón corresponde a la cantidad de poder ciudadano en la determinación del producto final del proceso”.<sup>497</sup>

A veces los ciudadanos “se movilizan por si mismos en torno a ciertos objetivos sin esperar, a que los partidos políticos o los grupos organizados les llamen o encabecen el movimiento”.<sup>2</sup>

De acuerdo al artículo 76 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, son medios de participación ciudadana, “el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y las demás que establezca el Ayuntamiento”.<sup>498</sup>

La Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción identificó ocho tipos de mecanismos de participación ciudadana:<sup>499</sup>

- Consultas ciudadanas. Son los instrumentos utilizados por algunas instituciones de gobierno para conocer la opinión y percepciones de los ciudadanos, por ejemplo las encuestas y sondeos sobre la calidad de los trámites y servicios en determinadas instituciones públicas.
- El acceso a la información. El ejercicio de este derecho de los mexicanos a través de los medios instituidos para ello.
- Consejos Consultivos o Ciudadanos. Son espacios de interlocución entre representantes de la sociedad y las instituciones gubernamentales. Estos espacios no necesariamente se denominan Consejos Consultivos o Ciudadanos, sino que en algunas instituciones se les dan otros nombres.
- Espacios de diálogo y consulta. Por ejemplo los foros y mesas donde convergen organizaciones sociales e instituciones públicas en torno a un tema en particular.

---

<sup>497</sup> Vargas, 2010, 78

<sup>498</sup> Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, 2009, 49.

<sup>499</sup> Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, 2008, 13.

- Observación ciudadana. Son formas de participación que consisten en la observación sistemática de procesos específicos en la gestión gubernamental. Ejemplos de estos mecanismos son el Monitoreo Ciudadano y el Programa de Testigos Sociales de la Secretaría de la Función Pública.
- Contraloría Social. En un sentido amplio, el término de contraloría social se refiere a la vigilancia y control que hacen los ciudadanos sobre la gestión gubernamental. Sin embargo aquí nos referimos específicamente a los medios institucionales -esto es, basados en alguna normatividad- para la vigilancia de los ciudadanos y sus organizaciones sobre los programas sociales.
- Financiamiento público a proyectos propuestos por actores sociales. Es la asignación de recursos públicos por parte de una institución de gobierno a actores sociales para que puedan ejecutar proyectos que beneficien al público en general o a un segmento poblacional. Ejemplos de este tipo de vinculación son los programas que ofrecen financiamiento en coinversión para proyectos a organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y otros tipos de actores sociales.
- Procesos o sub-procesos compartidos gobierno-sociedad. Es la facultad u obligación de una institución pública para delegar procesos de decisión a ciudadanos o actores sociales. Un ejemplo de estos casos es la dictaminación de proyectos sociales que hacen de manera conjunta representantes de la sociedad y del gobierno, para definir si son susceptibles de recibir el apoyo económico de un fondo o programa público.

### **Tipo de estudio**

El enfoque de este estudio es cuantitativo debido a que “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 el uso de la estadística para establecer con exactitud patrones de comportamiento en una población”.<sup>500</sup>

Por lo tanto esta investigación es considerada cuantitativa porque se han planteado preguntas de investigación e hipótesis a probar mediante la recolección de datos a través de un cuestionario estructurado, mismo que será procesado para la obtención de frecuencias y correlaciones correspondientes.

---

<sup>500</sup> Aguiar y Pinzón, 2008, 23-

Por otra parte los autores Hernández, Fernández y Baptista, explican que en los estudios no experimentales “no se construye ninguna situación, sino que se observan situaciones ya existentes. Las variables independientes ocurren, no son provocadas por el investigador, quien no tiene control directo sobre ellas”.<sup>501</sup>

Así mismo esta investigación es no experimental porque se van a estudiar a los ciudadanos del municipio de Conkal en su contexto natural sin provocar ninguna situación.

El diseño que se utilizó para llevar a cabo esta investigación es transversal ya que de acuerdo con Bernal en este tipo “se obtiene información del objeto de estudio una única vez en un momento dado”. Por lo tanto, la investigación es transversal ya que solo se recogió información durante el mes de enero de 2011.

<sup>502</sup>

Así mismo, esta investigación es descriptiva, ya que de acuerdo a Namakforoosh (2005, p. 91), la investigación descriptiva es:

Una forma de estudio para saber quién, dónde, cuándo, cómo y porqué del sujeto de estudio. En otras palabras, la información obtenida en un estudio descriptivo, explica perfectamente a una organización el consumidor, objetos, conceptos y cuentas. Se usa un diseño descriptivo para hacer una investigación, cuando el objeto es: describir las características de ciertos grupos, calcular la porción de gente en una población específica que tiene ciertas características o pronosticar algún suceso.

Por último, la presente investigación es descriptiva debido a que se pretende explicar la situación en la cual se encuentra la participación de los ciudadanos en el municipio de Conkal.

## **Hipótesis**

Las hipótesis que se probarán en esta investigación son las siguientes:

Hi1: El invitar a los ciudadanos a participar en las actividades promovidas por el municipio, ha favorecido su acercamiento e inclusión hacia las actividades del municipio.

Hi2: La percepción que tienen los ciudadanos sobre las acciones de gobierno es positiva.

---

<sup>501</sup> Hernández, Fernández y Baptista, 2006, 613.

<sup>502</sup> Bernal, 2006, 119

Hi3: No existe una relación entre la participación individual o grupal de los ciudadanos y las necesidades del municipio.

### **VARIABLES Y DEFINICIONES OPERACIONALES**

La presente investigación tiene 3 dimensiones a estudiar las cuales son: mecanismos, acciones y formas, mismas que se definen a continuación.

La dimensión de mecanismos, presenta todos los medios por los cuales el gobierno crea un acercamiento con los ciudadanos, a través de publicados o mediante herramientas que involucran que el ciudadano participe, esté informado y demuestre cierto interés por las actividades realizadas en los municipios.

La dimensión acciones, mide la percepción de los ciudadanos sobre las acciones de gobierno que se han llevado a cabo, entendiéndose por acciones todos los programas creados por el gobierno para hacer frente a las problemáticas presentadas en el municipio o simplemente brindar más y mejores oportunidades a los ciudadanos, este rubro también incluye las obras de desarrollo urbano proyectadas y realizadas en las comunidades.

La dimensión denominada Formas, es aquella que mide todas las maneras mediante las cuales los ciudadanos por voluntad propia se han acercado al gobierno y manifiestan cierto interés hacia este último ya sea solicitándole información, acudiendo a sus instalaciones, entre otras cosas.

### **POBLACIÓN Y MUESTRA**

Al momento de proceder a calcular la muestra, se contaba con las estadísticas proporcionadas por el II Censo de Población y Vivienda 2005 efectuado por el INEGI, en el cual la población total del municipio era de 8,495 habitantes, de los cuales la población mayor de 18 años en el municipio de Conkal era de 4 393 personas. Con base en este número de personas se procedió a aplicar la fórmula de población finita para obtener la muestra, obteniendo así un total de 357 personas a entrevistar (178 hombres y 179 mujeres).

### **Instrumento**

Se utilizó un cuestionario elaborado a partir del marco teórico y que consta de 76 preguntas, esto debido a que no se encontró algún instrumento que midiera todas las variables que son objeto de esta investigación.

Para diseñar el instrumento fue necesaria la elaboración de una matriz de congruencia misma que fue elaborada tomando como base la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán y únicamente en un reactivo se presenta un artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las primeras diez preguntas del instrumento recopilan los datos demográficos de los entrevistados, estos son: municipio, tiempo viviendo en la comunidad, año de nacimiento, edad, ocupación, sexo, estado civil, religión, ingreso mensual y nivel de estudios. Los siguientes 66 reactivos se distribuyen en las dimensiones que se estudian pormenorizando las variables que conforman cada una de ellas.

## **Resultados**

En lo que respecta al género de los ciudadanos entrevistados se observa que el 50.1% (179) fueron mujeres y que el 49.9% (178) son hombres, mismos que coinciden con los datos obtenidos en la muestra.

Así mismo, hablando de la edad de los ciudadanos encuestados se encuentra que el 26.6% (95) tiene entre 30 y 39 años, el 23.3% (83) tiene más de 60 años, el 20.7% (74) tiene entre 40 y 49 años, el 18.5% (66) tiene entre 50 y 59 años y el 10.9% (39) tiene entre 24 y 29 años.

El tiempo promedio que llevan viviendo en Conkal los ciudadanos entrevistados es de 38 años y sus ocupaciones fueron agrupadas de acuerdo a la Clasificación Mexicana de Ocupaciones [CMO] del INEGI, sin embargo dentro de esta clasificación no se considera como ocupación a las amas de casa mismas que representan el 38.7% (138) de los ciudadanos entrevistados, seguidos por el 12.3% (44) quienes se encuentran en la clasificación de artesanos y trabajadores fabriles en la industria de la transformación y trabajadores en actividades de reparación y mantenimiento, por último, el 9.2% (33) se encuentra conformado por los comerciantes, empleados de comercio y agentes de ventas. Cabe mencionar que el 11.5% (41) están desempleados y los demás ciudadanos tienen diversas ocupaciones.

El 87.5% (306) de los ciudadanos profesan la religión católica, por otra parte, existen otras religiones en Conkal pero ninguna logra alcanzar a la religión católica. El 36.1% (129) tiene un ingreso entre \$1,801 y 3,600 pesos, por otra parte, el 34.7% (124) afirman tener un ingreso menor a los \$1,800 pesos, por último el 15.1% (54) ciudadanos tienen un ingreso entre los \$3,600 y 5,400 pesos.

En lo que se refiere al nivel de estudios, el 26% (93) de los ciudadanos entrevistados de Conkal afirman haber terminado la primaria, el 25.8% (92) tienen secundaria y el 21.3% (76) cuentan con primaria incompleta.

Debido a que la presentación pormenorizada de los resultados de las dimensiones es muy extensa, se presentarán tablas que concentran los resultados correspondientes a las tres dimensiones que son, mecanismos, acciones y formas.

En la tabla 1 se presenta un resumen de los diez mecanismos implementados por el municipio, los cuales se traducen en estrategias que tienen como finalidad promover el acercamiento de la ciudadanía con el municipio. Sin embargo, cuatro de esas estrategias son las que en realidad favorecen el acercamiento de los ciudadanos con el municipio.

Tabla 1

*Mecanismos*

Estrategia	Favorece el acercamiento de los ciudadanos
Otorgamiento de apoyos	De los que solicitan se otorga al 54.6% que al no ser a todos, generan descontentos entre los ciudadanos (45.4%), que no fueron beneficiados.
Invitación para participar en actividades del municipio	Las personas sí participan, principalmente por voluntad propia (39.6%), por invitación del municipio (33.3%), y por invitación de los vecinos (27.1%).
Contratación de servicios públicos	Si, debido a que el municipio emplea a gente de la comunidad (63.6%) y ya no contrata empresas externas.
Recepción de quejas y denuncias	Si, cuando se les presenta algún problema los ciudadanos (88.7%) tienen en cuenta que al lugar al cual deben acudir es al palacio municipal.
Inscripción al registro de población	No. Existe un alto porcentaje (89.4%) que se encuentra inscrito a dicho registro; los que no están inscritos no acuden al palacio para hacerlo ya que

Brindar adecuadamente los servicios públicos	desconocen que ahí deben acudir para registrarse. No, debido a que existe una falta de interés de los ciudadanos por hacer sus pagos en tiempo y forma (62.7%).
Invitación para participar en una junta de cabildo	No, ya que más del 75% de las personas entrevistadas no han sido invitadas a participar en alguna junta de cabildo.
Publicación de la gaceta municipal	No, porque los ciudadanos no conocen de su existencia. (88.0%)
Publicación de la cuenta pública, presupuestos de egresos, convocatorias para licitaciones y la información de la deuda municipal.	No, porque más del 75% de los ciudadanos no lo han visto publicado.
Creación de una dependencia encargada de recepcionar quejas sobre el mal manejo de los recursos del municipio	No, porque actualmente los ciudadanos mencionan que no existe o no saben de la existencia de dicho lugar (84.9%).

En la tabla 2 se presentan las acciones con sus respectivas percepciones por parte de la ciudadanía, así mismo, se observa que en general 7 de 10 acciones son percibidas como positivas, y las otras son percibidas como negativas ya que el municipio no cuenta con basurero municipal ni internet, no se dan informes de actividades de gobierno y no se cuentan con las dependencias de gobierno necesarias en el municipio.

Tabla 2

*Acciones*

Acción	Percepción	Razón
El municipio cuenta con servicios públicos.	Positiva	Más del 92% de los ciudadanos afirman que Conkal cuenta con dichos servicios públicos.
Variaciones en los pagos de agua y	Positiva	En general no han existido cambios en

predial.		relación a las cuotas de pago (51.3%).
Cambio de alcalde	Positiva	Los ciudadanos reconocen que es bueno que se realice el cambio, ya que el 38% asisten al acto cívico y a la entrega recepción. En ambos trienios se realizaron talleres de oficios (más del 55%), ferias y exposiciones (más del 59%), y campeonatos deportivos, entre otros (más del 58%).
Programas de desarrollo social	Positiva	Los ciudadanos reconocen que todas estas acciones benefician a toda la comunidad por igual (67.8%)
Difusión de los beneficiarios de las acciones desarrolladas por el municipio	Positiva	Las obras públicas son supervisadas por personas de la comunidad (83.2%). Estas obras se realizaron en ambos trienios unas más que otras pero en general las de desarrollo urbano fueron las más realizadas en un 39.5% en el 2004-2007 y en un 55.5% en el 2007-2010.
Supervisión de obras públicas	Positiva	Conkal no cuenta con dichos servicios, en el caso del basurero, se hace la recolección y se trae a Mérida para su procesamiento. Debido a que el 65.5% de los ciudadanos del trienio 2004-2007 mencionan que no se dieron informes, así mismo el 58% de los ciudadanos mencionan que en 2007-2010 tampoco se dieron informes.
Realización de obras de desarrollo urbano, recreativas, deportivas, sanitarias, humanitarias, culturales y agropecuarias.	Positiva	
Contar con basurero municipal e internet público	Negativa	
Informes de gobierno	Negativa	

Dependencias de gobierno	Negativa	Aun que cuentan con el DIF (86.6%), no cuentan con las dependencias necesarias en el municipio (más del 60%).
--------------------------	----------	---

En la tabla 3 se presentan las formas en las que los ciudadanos participan, así mismo si dicha participación es individual o grupal y si guarda alguna relación con las necesidades del municipio. En esta dimensión, se observa que existen 11 formas de participación, siete de estas resultaron ser tres individuales y cuatro grupales y todas ellas se encuentran relacionadas con las necesidades del municipio; por otra parte, las cuatro formas restantes son de tipo individual y no guardan relación alguna con las necesidades del municipio.

Tabla 3

*Formas*

Forma	Tipo de participación	Se relaciona con las necesidades del municipio
Contar con credencial de elector	Individual	Si, ya que el 96% de los ciudadanos la tienen y mediante esta identificación oficial los ciudadanos pueden votar.
Voto	Individual	Si, ya que ejerciendo su derecho a votar (más del 91%), deciden a los futuros funcionarios públicos del municipio.
Colaboración con el gasto público	Individual	Si se relaciona con las necesidades del municipio debido a que la colaboración de los ciudadanos mediante el pago de su predial y de sus impuestos (29.7%) ayudan al municipio a recaudar fondos.
Informes de los alcaldes	Grupal	Si, el 97.2% se enteró de los informes a través de diversos medios de comunicación.
Participación en desfiles, torneos, fiestas patronales, juntas de vecinos, comités y plan municipal de desarrollo	Grupal	Si, mediante la participación de los ciudadanos se promueve la inclusión de más ciudadanos a dichas actividades, aproximadamente el 30% ha participado.

Participación en demostraciones pacíficas o firma de peticiones	Grupal	Si se relaciona con necesidades del municipio pero el 98% no lo hacen. Si, mediante su inclusión en grupos (26.9%) se puede organizar mejor el municipio.
Pertenencia a grupos	Grupal	Siendo las organizaciones religiosas las más predominantes (13%).
Solicitud de información	Individual	No, debido a que muy pocas personas lo hacen (1.1%) No, debido a que mediante su utilización no
Utilización de servicios públicos	Individual	participan en beneficio al municipio, siendo el mercado el más utilizado con un 86.8%
Solicitud de apoyos	Individual	No debido a que los apoyos están orientados hacia sus necesidades personales (84%).
Denuncias ante asignaciones de puestos a personas no adecuadas para el mismo	Individual	No, al 94.4% de los ciudadanos no ha presentado denuncias cuando la persona que ponen en el puesto no es la adecuada.

### Discusión

A partir de los resultados obtenidos se procederá a probar las hipótesis planteadas anteriormente.

La hipótesis 1 refiere: *El invitar a los ciudadanos a participar en las actividades promovidas por el municipio, ha favorecido su acercamiento e inclusión hacia las actividades del municipio.* Esta hipótesis es aceptada ya que la invitación que realiza el municipio para que participen en las actividades promovidas por el mismo se ve reflejada en el 39.6% de los ciudadanos participan principalmente por voluntad propia, el 33.3% por invitación del municipio y el 27.1% por invitación de los vecinos, logrando así que a través de diferentes medios los ciudadanos se involucren más con su municipio.

Como se mencionó anteriormente en el municipio de Conkal el 39.6% participa por voluntad propia, caso contrario de observa en la ciudad de Querétaro en donde el 49.9% de la ciudadanía tienen poco interés por participar en la política. (Díaz, 2002)

Según la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas [ENCUP] (2005, en Espinoza, 2008), se obtuvo que “el 55% de los mexicanos está “muy poco” interesado en la política, sumado al 33% de quienes contestaron que están “nada” interesados”. Es por esto que si en el municipio de Conkal se está

presentado una reacción favorable a participar es importante mantenerla para que se no sumen a las cifras nacionales.

De acuerdo a Flores, en la medida en que los programas de desarrollo locales o regionales se construyen, operan y evalúan con el concurso de sus habitantes, “se obtienen una serie de beneficios que van desde el fortalecimiento de la democracia participativa, la construcción de redes sociales, hasta la identificación de alternativas de innovación para el desarrollo”.<sup>503</sup>

La hipótesis 2 declara que: *La percepción que tienen los ciudadanos sobre las acciones de gobierno es positiva.* Esta hipótesis es aceptada ya que los ciudadanos visualizan de manera positiva las acciones que ha realizado el municipio para la creación de parques, campos deportivos, tomas de agua, escuelas mercado, ambulancias y policías. Así mismo sus pagos de agua y predial no han variado y se han creado programas de desarrollo social orientados al beneficio de la comunidad, así como obras de desarrollo urbano, recreativas, deportivas, sanitarias, humanitarias, culturales y agropecuarias.

En el municipio de Conkal hasta el momento se tiene una imagen positiva sobre las acciones de gobierno, sin embargo, es importante observar lo que sucede en otros estados es por eso que de acuerdo a Díaz “un estudio realizado en la ciudad de Querétaro revela que el 42% de los ciudadanos entrevistados mencionan que el interés en la política durante los últimos años se ha mantenido igual”.<sup>504</sup>

De acuerdo al ayuntamiento de Conkal en su plan de desarrollo municipal 2007-2010, su misión fue contribuir al desarrollo integral y sustentable del Municipio de Conkal, proveyendo a sus habitantes de las condiciones de vida necesarias para el libre ejercicio de sus derechos fundamentales y posibilitándolos para una vida digna, sentando las bases para las generaciones futuras. Se puede observar que dicha misión se cumplió y se ve reflejada en la percepción positiva de los ciudadanos en las acciones de gobierno las cuales siempre procuraron contribuir al desarrollo integral y sustentable del municipio.

La hipótesis 3 dice: *No existe una relación entre la participación individual o grupal de los ciudadanos y las necesidades del municipio.* Esta hipótesis es rechazada debido a que si existe una relación entre las participaciones de los ciudadanos y las necesidades del municipio. Entre las participaciones individuales se encuentran contar con credencial de elector, votar en las elecciones de ambos trienios, colaboración con los gastos del municipio a través de sus pagos de impuestos y predial. Así mismo su participación grupal se observa en la asistencia a los informes de actividades de los alcaldes, participación en desfiles cívicos, torneos deportivos, fiestas patronales, justas de vecinos, comités de carnaval y plan estratégico de

---

<sup>503</sup> Flores, 2009, 1.

<sup>504</sup> Díaz, 2002, 47.

desarrollo, pertenencia a algún grupo y participación en las demostraciones pacíficas o firmas de peticiones.

Participar no es más que decidir, aunque la toma de decisiones no es un acto que solo ocurre una vez y no volverá a repetirse, es más bien una necesidad constante ya que hay que tomar decisiones permanentemente. (Fundación Kaleidos.red, 2008)

Los resultados del Índice de Participación Ciudadana, implementado por la Red Interamericana para la Democracia (2005), demuestran que los niveles de participación ciudadana en México, junto a los de Brasil, son los más altos de la Región. Estos indicadores se logran fundamentalmente por una importante participación en procesos electorales, por el involucramiento de la sociedad en la formación de la opinión pública, y por un considerable nivel de adhesión a actividades de beneficencia y asistencia de la sociedad civil mexicana.

Hoy en día la relación que existe entre la participación de los ciudadanos en cuestiones políticas se debe a que retomando el plan municipal de desarrollo de Conkal (2007-2010), se observó que en este plan la visión de Conkal 2010 fue expresar una voluntad colectiva de cambio, cuyo propósito es que el trabajo coordinado del Ayuntamiento y la ciudadanía permitan alcanzar los objetivos planteados en cada una de las áreas de la administración pública municipal, en donde la prioridad es el bienestar social de los habitantes del Municipio. Es por ello que gracias a que el municipio tuvo esta visión, el día de hoy el municipio esta disfrutando de los beneficios.

## **Conclusiones**

De acuerdo al análisis realizado, se concluye que municipio de Conkal primeramente debe tomar conciencia de la importancia que conlleva lograr la participación ciudadana en el municipio, por otra parte, se debe tomar en cuenta que tienen varios puntos débiles, los cuales deben ser considerados como aspectos de mejora.

Así mismo, se deben mejorar las acciones consideradas negativas por los ciudadanos, un ejemplo de esto es el basurero municipal, el cual no existe en el municipio y a pesar de que se le otorgó la concesión a una empresa para que se encargara de ello, hasta el día de hoy el basurero no ha entrado en funciones. Por otra parte si los funcionarios públicos no rinden informes de sus actividades, la ciudadanía no conoce que se hizo durante su periodo lo cual genera rumores sobre la administración del municipio.

Finalmente al conocer las áreas de oportunidad del municipio se sugiere la creación de una guía metodológica, que ayude al municipio a nuevas estrategias de gobierno que permitan el involucramiento de los ciudadanos con la finalidad que mediante la ayuda del gobierno y de los ciudadanos se logre mejorar el municipio de acuerdo a lo que la sociedad realmente necesita.

### **Fuentes bibliográficas consultadas**

Aguiar, R y Pinzón L. (2008). *Taller de investigación I*. México: Compañía Editorial de la Península S.A. de C.V.

Bernal, C. (2006). *Metodología de la investigación*. (2ª. Edición). México: Pearson Educación de México, S.A. de C.V.

Cabrera, J. (2008). *Democracia y participación ciudadana*. España: Imprenta KADMOS

Casas, M. y Botella, J. (2003). *La democracia y sus retos en el siglo XXI. Elementos para la formación democrática de los jóvenes*. España: CISSPRAXiS, S.A.

Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción [CITCC] (2008). Participación ciudadana... ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal. Disponible en red: <http://oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf> Recuperado el día 15 de enero de 2011

Cruz, J., Argueta, J. y Seligson, M. (2007). *Cultura política de la democracia en Honduras: 2006*. Disponible en red: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/honduras/2006-culturapolitica.pdf> Recuperado el 30 de noviembre de 2010.

Díaz, A. (2002). *Democratización y alternancia*. México: Instituto Electoral de Querétaro.

Espinoza, V. (abril 2008). Compromiso cívico y participación ciudadana en México. Una perspectiva nacional y regional. *América latina hoy*, 048. pp. 141-164

Fundación Kaleidos.red (2008). *Equipamientos municipales de proximidad: metodologías para la participación ciudadana*. España: Ediciones Trea, S. L.

Flores, L. (2009). *Desarrollo local y participación ciudadana*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura.

Galeana, S. y Saíenz, J. (2006). La participación y gestión social. En Chávez, J. (Coord). *Participación social: retos y perspectivas*. México: Plaza y Valdés S.A. de C.V.

Hernández, R. Fernández, C. y Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación*. (4ª Edición). México: Mc Graw Hill

Ley de gobierno de los municipios del estado de Yucatán. (2009). H. Congreso del Estado de Yucatán.

Ley de participación ciudadana que regula el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular en el estado de Yucatán (2007). Gobierno del estado, Poder Ejecutivo.

Montenegro, M. (2004). La investigación acción participativa. En Musitu, G., Herrero, J., Cantera, L. y Montenegro, M. (Coord). *Introducción a la psicología comunitaria*. Barcelona: Editorial UOC

Ortiz, S. (2004). Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa. Disponible en red: [http://mingaciudadana.org/images/stories/Documentos/Cotacachi\\_apuesta\\_para\\_democracia\\_participativa.pdf](http://mingaciudadana.org/images/stories/Documentos/Cotacachi_apuesta_para_democracia_participativa.pdf) Recuperado el 5 de marzo de 2011

Pitalúa, V. (2008). *Nuevas herramientas para la participación ciudadana*. Disponible en red: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CVI-41-08.pdf> Recuperado el 30 de noviembre de 2010.

Red Interamericana para la Democracia. (2005). *Índice de participación ciudadana, informe 7 México*. Disponible en red: [http://www.redinter.org/UserFiles/File/ipc/Informe7\\_Mex.pdf](http://www.redinter.org/UserFiles/File/ipc/Informe7_Mex.pdf) Recuperado el 13 de marzo de 2011

Stettner, K. y Mascott, M. (2006). *Participación ciudadana*. Disponible en red: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/participacion%20ciudadana.htm> Recuperado el 30 de noviembre de 2010

Vargas, M. (Junio, 2010). Niveles de participación ciudadana en las políticas públicas: una propuesta para el estudio de mecanismos institucionales de participación. *Revista académica de investigación*, 2 pp. 78-85 Disponible en red: <http://www.eumed.net/rev/tlatemoani/02/Tlatemoani2.pdf> Recuperado el 14 de febrero de 2011

## **Análisis de la participación ciudadana en el municipio de Ucú, Yucatán**

*L. A. Ana Luisa Vargas López*

*Dra. Rocío Aguiar Sierra*

*M.A. Leny Michele Pinzón Lizarraga*

### **Resumen**

México inauguró el siglo XXI con grandes retos a futuro en todos los ámbitos, uno de es la participación ciudadana, misma que representa un asunto delicado y trascendente para la sociedad mexicana, pues consiste en reconocer a los ciudadanos su opinión y su capacidad de decisión sobre los asuntos públicos.

El objetivo general de esta investigación es analizar la percepción y participación social que tienen los ciudadanos del municipio de Ucú, a fin de diseñar los espacios y facilitar mecanismos alternativos para la participación social

La población para este estudio fueron personas del municipio de Ucú que en el año 2004 contaban con 18 años de edad. La muestra total fue de 306 personas. Se aplicó un cuestionario basado en la Agenda desde lo Local y la Ley de los Municipios.

Los resultados arrojan que la única forma que utilizan los ciudadanos para participar es la votación, el único mecanismo de participación ciudadana por parte del gobierno es el registro de población. Los ciudadanos no tienen conocimiento acerca de del órgano de gobierno, solo reconocen al alcalde como parte de este.

Palabras clave: participación ciudadana, democracia, mecanismos, política pública,

### **Introducción**

El concepto de participación ciudadana tiene una historia relativamente reciente en México. Si bien esta idea aparece mencionada, en diversos contextos y con diferentes significados, a lo largo de la historia de la planeación del país.

Olvera (2007) señala que fue a finales de los años setenta que la participación ciudadana empezó a adquirir carta de naturalización a partir de la introducción y adaptación de las teorías del desarrollo de la comunidad, para luego vivir una especie de nuevo nacimiento en los años noventa al calor del debate internacional, promovido por el Banco Mundial, relativo a la

necesidad de que diversos actores de la sociedad civil intervinieran en el proceso de las políticas públicas.

Otro evento que dio impulso a la participación ciudadana de acuerdo al Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006) fueron las mesas de trabajo que creó la Cámara de Diputados en el marco de las discusiones de la reforma política, esto, en febrero de 1996. Entre estas mesas se incluyó la de Nueva Relación del Gobierno con la Sociedad, la cual suscitó un debate multidisciplinario sobre los retos del Estado en esta materia. El hecho de incluir la participación entre los temas principales de la reforma del Estado sin duda ilustra la relevancia de ésta en el contexto nacional.

Por su parte, la participación ciudadana dio otro gran paso con la publicación, el 9 de febrero de 2004, de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, en la cual se establecen, como bien dice su nombre, medidas, mecanismos, instrumentos para fomentar la participación de las OSC, definiendo los derechos y obligaciones de éstas, y para lo cual se definen las facultades de los organismos para darle cumplimiento a lo anterior.

La participación ciudadana según Pitalúa<sup>505</sup> (2008) “tiene su origen en el seno de la sociedad civil y está orientada a sustituir la acción del Estado, o bien, a combatir su inacción, incompetencia o ineficiencia en la resolución de problemas que afectan de manera directa o indirecta a las comunidades”.

Así mismo, se ha venido desarrollando en México, de manera constante, pero pausada. Si bien los debates sobre este tema ya llevan varios años, no fue hasta junio del 2002 y febrero de 2004 que las teorías cristalizaron en dos leyes que han modificado y seguirán redefiniendo la relación entre el gobierno y la sociedad. Hasta ahora el Congreso ha aprobado leyes y programas que establecen nuevos mecanismos de participación. El reto es que, a la par de los nuevos espacios, se construya una nueva cultura de participación. Como afirma Enrique Correa, la participación ciudadana existe cuando hay sociedades vivas, cuando hay una ciudadanía fortalecida, así la manera como los ciudadanos utilicen estas nuevas herramientas, contribuirá a definir el futuro de la participación ciudadana en nuestro país.

### **Planteamiento del problema**

---

<sup>505</sup> Pitalúa, V., 2008, p. 3

La sociedad en México, en los últimos años del siglo XX, se ha caracterizado, por ser demandante, participativa y organizada, creándose así, movimientos obreros, campesinos, estudiantiles y políticos, que según Gutiérrez (2006) protestaban el alza a los precios, exigían un aumento salarial al igual que una mayor apertura democrática y reclamaban al mismo tiempo la pasividad del gobierno en ciertas áreas.

Por lo tanto, todos los mexicanos han ido conformando diversos grupos que reflejan distintas necesidades, las cuales exigen participación y colaboración de manera activa y directa, ya sea para organizarse en torno a un proceso electoral, para realizar una campaña de vacunación, para llevar a buen término un proyecto de protección al medio ambiente o para efectuar acciones a su comunidad

En las últimas décadas se vive con gran fuerza un estilo de participación ciudadana que tiene como característica principal expresar sus necesidades e interactuar con otras expresiones ciudadanas a partir de formas naturales de organización que contribuían al fortalecimiento del tejido social en el nivel local.

Por otro lado, hace falta impulsar espacios o mecanismos diversos y flexibles, para que los ciudadanos puedan participar en las acciones públicas desde el nivel individual o familiar. Las instituciones gubernamentales y políticas deben abrir espacios reales de escucha y atención a estas propuestas ciudadanas, y no sólo a las de organizaciones sociales y civiles establecidas legalmente.

Estos espacios deben lograr que la gente recupere el arraigo y el sentido de pertenencia al municipio, así como su posibilidad de diálogo y negociación con las autoridades.

El problema al cual México se enfrenta actualmente, es que la sociedad no está organizada y no siente que el gobierno representa sus intereses, por tal razón México debe de impulsar las reformas necesarias para crear una cultura de participación e interés por los asuntos públicos para poder así, propiciar el desarrollo y la consolidación democrática en México.

Por lo tanto, como señala Torres (2008) es un interés del Gobierno del Estado y en especial de la gobernadora, promover la participación ciudadana en la elaboración de los proyectos.

Por lo que, el Gobierno del Estado de Yucatán y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), con fundamento en lo dispuesto en la Ley de Ciencia y Tecnología, han constituido, el fideicomiso con recursos concurrentes denominado Fondo Mixto de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica CONACYT - Gobierno del Estado de Yucatán

(FOMIX) para apoyar proyectos que generen conocimiento de frontera, que atiendan los problemas, necesidades u oportunidades de las Áreas de Desarrollo Integrado del Plan Estatal de Desarrollo, consoliden los grupos de investigación y de tecnología y fortalezcan la competitividad científica y tecnológica del sector académico y empresarial, para el desarrollo armónico y equilibrado Yucatán.

Y demandan la formulación de documentos estratégicos que permitan la orientación de las acciones institucionales y de la inversión, para promover un desarrollo regional integral y proporcionado en la zona metropolitana. Por lo que declaran dentro de las prioridades es de interés para el desarrollo metropolitano la creación de nuevos mecanismos de participación social; así como, el análisis de los actualmente existentes. Dentro de la zona metropolitana se encuentra el municipio de Ucú.

Así mismo, también es de interés para el municipio de Ucú, ya que actualmente los ciudadanos pasan por momentos de incertidumbre debido a que se han presentado problemas referentes al desarrollo del mismo, como menciona Arevalo<sup>506</sup> “los problemas en el sector social del H. Ayuntamiento de Ucú radican en que no proporcionan mantenimiento a la infraestructura municipal como son calles y alumbrado público, la vigilancia representa un problema, porque no existe un recorrido ni un plan para llevar rondines periódicamente en la población, también, el agua potable es un gran problema ya que no llega el vital líquido a los cabos de la población. Además que las personas cada vez dedican menos tiempo al servicio de su comunidad”.

Por lo tanto, esta investigación tiene como objetivo general analizar la percepción y participación social que tienen los ciudadanos del municipio de Ucú, a fin de diseñar los espacios y facilitar mecanismos alternativos para la participación social.

De este objetivo general se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- Determinar la percepción de los ciudadanos de las acciones del gobierno
- Enlistar las formas de participación de los ciudadanos
- Identificar los mecanismos de participación que el municipio de Ucú proponen
- Determinar el nivel de conocimiento que tienen los ciudadanos sobre el gobierno municipal
- Analizar la evaluación que hacen los ciudadanos del municipio de Ucú de las acciones de gobierno municipal.

---

<sup>506</sup> Arevalo, C., 2005, p. 25

- Identificar el grado de confianza y seguridad que experimentan los ciudadanos del municipio de Ucú.

### **Justificación**

Esta investigación pudiera ser de gran utilidad al municipio de Ucú debido a que se presentarán los mecanismos de participación.

Igualmente pudiera beneficiar a los ciudadanos del municipio de Ucú, ya que a partir de esto, pueden crear grupos organizados y con estos ayudar al desarrollo tanto de sus miembros como del municipio, así mismo a aquellas Organizaciones de la Sociedad Civil ya que les permitirá conocer las necesidades de las personas que lo conforman.

Además a organismos como el Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES], Derechos Humanos y el Instituto para la Equidad de Género en Yucatán [IEGY].

Cabe destacar que la participación ciudadana es relevante debido a los acontecimientos que se han suscitado en los últimos años en el municipio de Ucú los cuales ha llamado la atención pública no sólo de las instancias municipales sino también de las estatales, debido a los pleitos que se han suscitado a raíz de las tierras de los ejidatarios del municipio y las inconformidades por su venta para la creación de complejos habitacionales.

Por lo tanto, la participación ciudadana es necesaria para construir la democracia. Por eso, la Federación de mujeres progresistas (2006) explica que resulta fundamental para favorecer el control de los/las gobernantes, transmitir mejor las preferencias de los ciudadanos y ciudadanas, suavizar los conflictos, favorecer los acuerdos, y hacer menos costosa la toma de decisiones políticas. Además, la participación fomenta un tipo de ciudadanía que tiene un mayor interés por informarse acerca de los asuntos políticos, por cooperar con las demás personas, y que es más respetuosa con las que son diferentes, lo que refuerza los vínculos sociales entre los seres humanos, y favorece la comprensión intercultural.

### **Marco Teórico**

La participación de acuerdo con Merino<sup>507</sup> (2001) “suele ligarse con propósitos transparentes y casi siempre favorables para quienes están dispuestos a ofrecer algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos. La participación es, ese ese sentido, un término grato”.

Sin embargo, también, como explica la Fundación para el Desarrollo Socioeconómico y Restauración Ambiental<sup>508</sup> [FUNDESYRAM] (2010), es un término demasiado amplio como

---

<sup>507</sup> Merino, M., 2001, p. 9

para tratar de abracar todas sus connotaciones por lo tanto participar significa “tomar parte: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona, pero también significa compartir algo con alguien o por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia”. Las complicaciones conceptuales y prácticas surgen según Umaña (2007) del hecho de que la participación tiene diferentes expresiones, que dan lugar a diferentes apellidos. Así, se habla de participación social o participación comunitaria, de participación política, o participación ciudadana.

De acuerdo con la Asociación de Proyectos Comunitarios [APC] (2005) dentro de los tipos o formas de participación se distinguen dos grandes ámbitos básicos: el privado y el público.

Dentro del privado se encuentra la participación social y la comunitaria, aquí se apunta a atender los intereses comunes de la comunidad o mejorar la calidad de vida de las comunidades.

Dentro del ámbito público la participación obedece a aspectos más globales e incluye dentro de este la participación ciudadana y la política.

**Participación ciudadana.** La Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local<sup>509</sup>, (2006) señala que a lo largo de la historia la participación ciudadana “ha girado en torno a los mismos ejes: la igualdad social como base de la igualdad política, la ampliación de la participación más allá de la participación electoral, y la democratización de la administración pública capturada por las élites burocráticas”.

Sin embargo, el tema de la participación ciudadana en la sociedad actual ofrece una nueva forma de pensar el desarrollo. En efecto, menciona Fawaz y Vallejos (2008) que este concepto engloba la idea de que los ciudadanos son capaces de ayudarse a sí mismos, de comunicar sus necesidades y encontrar sus propias soluciones; en suma, pueden ser activos participantes y no simples beneficiarios del proceso de desarrollo.

La finalidad que debería perseguir la participación ciudadana explica FUNDESYRAM<sup>510</sup> (2010) es “la mejora sostenible de las condiciones de vida de la sociedad; esto pasa por logra una concertación efectiva es imprescindible componer, ordenar, ajustar, y lograr identidad de objetivos o fines de las intenciones diversas de los diferentes actores de la sociedad u

---

<sup>508</sup> Fundación para el Desarrollo Socioeconómico y Restauración Ambiental [FUNDESYRAM], 2010, p. 10

<sup>509</sup> Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, 2006, p. 8

<sup>510</sup> FUNDESYRAM, 2010, p. 9

organización; es primordial que los protagonistas involucrados se aseguren de que hay consenso para el cambio o la reestructuración”.

Explica Cabrera<sup>511</sup> (2008) que se llama participación ciudadana a diversos tipos de acciones que emprenden los miembros de una comunidad para “(a) Comprometerse en la cosa pública, (b) Seleccionar y controlar a sus representantes y (c) Participar en los procesos de formación de los programas y decisiones políticas”.

De acuerdo a Ramírez, (s/f) la participación ciudadana posee mecanismos que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al quehacer político. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político.

Sánchez (2009) señala que los mecanismos de participación ciudadana encuentran diferentes modalidades que atienden a diferentes criterios, pero que en la mayoría de los casos son de tipo institucionalizados y que no han podido tener una aplicación plena y que recupere el sentido de la participación y su finalidad.

**Consenso democrático.** De acuerdo con Díaz<sup>512</sup> (2002) “la idea de consenso alude a cortes que es necesario hacer para identificar la relevancia de los acuerdos alcanzados y, por lo tanto, a la definición de una proporción estimada para poder considerar un consenso”.

La existencia de un consenso menciona Durand<sup>513</sup> (2004) acerca de la adhesión a la democracia “es una condición de un régimen consolidado; por ello, la existencia del consenso democrático es considerada un indicador importante del avance democrático”.

Para avanzar en este sentido se siguió la propuesta de Flisfisch (1987, en Díaz, 2002) consistente en una clasificación que reconoce que absolutamente arbitraria, pero fundamentada en la noción de que el segmento que queda fuera del consenso sea lo suficientemente heterogéneo como para fragmentarse en grupos menores que no afecten sensiblemente el estilo, contenidos y desarrollo de los procesos políticos. La propuesta de Flisfisch está orientada a medir el grado de acuerdo en torno a las orientaciones normativas democráticas en una sociedad y, por lo tanto, la clasificación de las diferentes situaciones que se pueden presentar se construye sobre la base de lo favorable que resultan para la transición hacia o la consolidación de un régimen democrático.

---

<sup>511</sup> Cabrera, 2008, p.75

<sup>512</sup> Díaz, A., 2002, p. 25

<sup>513</sup> Durand, V., 2004, p. 90

Por lo tanto, el consenso democrático se da cuando las respuestas a los indicadores de los valores democráticos son mayores a 75% del total de los entrevistados, es decir, sólo una cuarta parte de la población entrevistada no comparte la adhesión a los valores democráticos; el siguiente nivel es el disenso democrático que se da cuando los porcentajes varían entre 60% y 74% del total de los casos. Aquí, los individuos que no comparten los valores democráticos pueden alcanzar hasta 40%, lo cual sin duda es una población muy considerable; el disenso sin calificativo se ubica entre 59% y 41% de los casos, es decir, la mayoría de los entrevistados puede ubicarse entre los valores democráticos o entre los autoritarios. El disenso autoritario corresponde al intervalo formado por los porcentajes entre 25% y el 0% del total de los entrevistados que contestaron apoyando los valores democráticos. (Ver tabla 1)

Según el análisis que hace Diamond (en Meyer<sup>514</sup>, 2005) “es necesario que cuando menos 70 o 75% de los ciudadanos acepten que, efectivamente, no hay mejor alternativa política que la democracia para resolver los problemas colectivos y desarrollar al país”.

Tabla 1

*Orientaciones democráticas*

Proporción que comparte orientaciones positivas	Proporción que comparte orientaciones negativas	Tipo de situación
100% - 75%	0 - 25%	Consenso Democrático
75% - 60%	25% - 40%	Disenso Democrático
60% - 40%	40% - 60%	Disenso
40% - 25%	60% - 75%	Disenso Antidemocrático
25% - 0%	75% - 100%	Disenso Antidemocrático

**Metodología**

La elección del tipo de estudio depende, en alto grado, del objetivo del estudio, por lo tanto el enfoque es cuantitativo; así mismo, de acuerdo a su diseño del estudio la investigación es no experimental ya que como explica Salkind<sup>515</sup> (1999) “son formas de examinar preguntas de investigación sin manipular directamente alguna variables”.

<sup>514</sup> Meyer, L., 2005, p. 36

<sup>515</sup> Salkind, 1999, p. 204

A su vez, esta investigación es transversal ya que de acuerdo con Bernal<sup>516</sup> (2006) en este tipo “se obtiene información del objeto de estudio una única vez en un momento dado”.

Las dimensiones para este fueron: acciones, mecanismos, formas, conocimiento, evaluativa y afectiva. El análisis de estas dimensiones fue basada de acuerdo al consenso democrático, es decir, para que una respuesta sea favorable o positiva, la proporción debe de encontrarse entre el 100% y el 75%.

### **Población y muestra**

Este estudio se llevará a cabo en el municipio de Ucú, la población para este estudio serán las personas que en el año 2004 contaban con 18 años de edad. De acuerdo en el INEGI en su *Conteo de Población y Vivienda* para el año 2005 había una población de mayores de 18 años de 1490 personas. Partiendo de este dato se procedió a determinar la muestra que servirá para este estudio, la muestra obtenida fue de 306.

Sin embargo, para realizar la investigación de una manera más completa se dividió el municipio de acuerdo a las Áreas Geoestadísticas Básicas [AGEB], las cuales son divisiones geográficas mínimas empleadas con fines estadísticos y censales por el INEGI (INEGI, 2005). El municipio de Ucú cuenta con 5 Ageb.

El instrumento a utilizar para la recolección de datos de la presente investigación fue un cuestionario, que consta de 75 ítems, estas preguntas fueron realizadas basadas en dos documentos los cuales son: la Ley de los Municipios de Estado de Yucatán y la Agenda desde lo Local.

### **Hipótesis**

H1: Los ciudadanos tienen una percepción favorable sobre las acciones de gobierno.

H2: Más del 75% manifiesta estar informados de que el municipio ha solicitado algún tipo de financiamiento.

H3: Más del 75% de los ciudadanos utilizan la votación como la forma más común de participación ciudadana

H4: Más del 75% de los ciudadanos participó en alguna de las actividades propuestas por el municipio

H5: Más del 75% de los ciudadanos reconocen que han sido convocados para asistir a una junta de cabildo o a un informe sobre el plan de trabajo municipal

---

<sup>516</sup> Bernal, 2006, p. 119

H6: Más del 75% de los ciudadanos conocen quienes fueron su alcalde y síndico en los periodos 2004-2007 y 2007-2010

H7: Más del 75% conoce que es el cabildo quien aprueba los gastos del municipio.

H8: Más del 75% de los ciudadanos del municipio considera que las acciones que implementa el municipio favorecen a toda la comunidad por igual.

H9: Más del 75% le tiene poca confianza en la seguridad de la comunidad.

## Resultados

Entre los datos demográficos de los participantes del municipio de Ucú se puede mencionar que el 51.5% (157) fueron hombres y el 48.5% (148) mujeres; su edad oscila entre los 24 y 84 años siendo el rango de mayor presencia el de los ciudadanos de 30 a 34 años con un 16.1% (49); respecto del estado civil de los encuestados el 76.7% (234) son casados mientras que el 20.3% (62) son solteros; el 88.5% (270) de los ciudadanos encuestados profesan la religión católica y que aun existiendo otras religiones (Protestante, atea, Mormona, Presbiteriana Testigo de Jehová) ninguna alcanza al 10% de la población estudiada.

**Acciones.** Esta dimensión se entiende como aquellos instrumentos generados por el gobierno para promover que los ciudadanos influyan directa o indirectamente en las decisiones y acciones de los gobernantes, buscando siempre el bien común.

En la tabla 2 se observa que de todos los reactivos que se presentan en la variable de acciones, solamente tres (la existencia de parque, basurero y toma de agua municipal) se encuentran por arriba del 75%, lo que significa que son factores favorables para el municipio, los 11 restantes se encuentran por abajo del 75% por lo que se consideran factores negativos o desfavorables para la comunidad.

Tabla 2

*Tabla general de la variable acciones*

Acciones	Reactivo	PC	F o D
Existe parque	14a	99%	+
Existe basurero municipal	14b	94.8%	+
Toma de agua municipal	14c	89.2%	+
Supervisión de obras públicas	64	70.8%	-
Oficinas o dependencia de gobierno hay en la comunidad	66	40.9%	-
Mercado	14d	35.7%	-

Alcalde 2007-2010 informó sobre su plan de trabajo	24	32.8%	-
Alcalde 2004-2007 informó sobre su plan de trabajo	22	28.5%	-
Actos y actividades que se realizan cuando se hace el cambio	43	25.9%	-
Programas de DS creados en 2007-2010 por el municipio	48	20.6%	-
Programas de DS creados en 2004-2007 por el municipio	47	18.6%	-
Obras públicas realizadas por el alcalde en 2007-2010	71	12.0%	-
Obras públicas realizadas por el alcalde en 2004-2007	70	6.1%	-
El municipio ha solicitado financiamiento	72	4.6%	-

**Formas.** Esta dimensión se entiende como el medio por el cual los ciudadanos del municipio de Ucú pueden moderar el poder otorgado a los representantes políticos. Por lo que en la tabla 3 se observa que de los 8 reactivos que conforman la dimensión de formas solamente dos son favorables mientras las restantes son negativas o desfavorables. Cabe mencionar que los reactivos favorables se refieren a la participación de los ciudadanos en las votaciones de los periodos 2004-2007 con 90.2% y en el 2007-2010 un 90.8%.

Tabla 3

*Tabla general de la variable formas*

<b>Formas</b>	<b>Reactivo</b>	<b>PC</b>	<b>F o D</b>
Votó en las elecciones (2007-2010)	13	90.8%	+
Votó en las elecciones (2004-2007)	12	90.2%	+
Colabora con los gatos del municipio	32	35.7%	-
Solicitud de apoyo a las autoridades municipales	18	28.9%	-
Pertenece a algún organismo o grupo	74	19%	-
Participación en actividades propuestas por el municipio	26	10.6%	-
Acción que hace el ciudadano cuando el cargo lo obtiene una persona que no es adecuada	30	4.3%	-
Solicitud de información de los gastos del municipio	61	1.3%	-

**Mecanismos.** Se entienden por mecanismos de participación ciudadana al medio través de los cuales la administración pública facilita la interacción con actores sociales (colectivos), en función de las necesidades, intereses, expectativas y percepciones de la sociedad.

En la tabla 4 se encuentran los 15 reactivos que conforman la dimensión de mecanismos donde se puede observar que el principal medio de interacción ciudadano-gobierno es el Registro de Población con un 92.5% y que como señala Flisfisch se encuentra en un consenso democrático; sin embargo los reactivos restantes se encuentran por debajo del porcentaje establecido por lo que se consideran reactivos negativos o desfavorables.

Tabla 4

*Tabla general de la variable mecanismos*

<b>Mecanismo</b>	<b>Reactivo</b>	<b>PC</b>	<b>F o D</b>
Ciudadanos inscritos al registro de población	36	92.5%	+
Hubo elecciones para elegir a al comisario de Yaxche de Peón	46	73.4%	-
Respuesta de la solicitud de apoyo a las autoridades municipales	21	70.5%	-
Forma de información del Plan de Trabajo del alcalde 2004-2007	23	45.5%	-

Continuación

<b>Mecanismo</b>	<b>Reactivo</b>	<b>PC</b>	<b>F o D</b>
Forma de información del Plan de Trabajo del alcalde 2007-2010	25	38.9%	-
Participó en actividades propuestas por el municipio por iniciativa propia	27	36.2%	-
Colabora con los gatos del municipio pagando sus impuestos	33	24.3%	-
Invitado a una junta de cabildo	44	17%	-
Se le multa sino cumple con sus pagos al municipio	55	16.4%	-
Existe algún lugar para denunciar el mal manejo de los recursos del municipio	67	16.4%	-
Cuando se le da el cargo a una persona se escoge por experiencia	29	15.4%	-
Ha visto publicado la deuda municipal	60d	4.6%	-
Ha visto publicado el presupuesto de egresos	60a	4.3%	-
Ha visto publicado la cuenta pública	60b	2.0%	-
Ha visto publicado convocatoria para licitaciones	60c	2.0%	-

**Conocimiento.** Se entenderá como conocimiento a los saberes que los ciudadanos deben de tener acerca de su comunidad, así como de sus autoridades. Esta dimensión cuenta con 16 reactivos, sin embargo solamente tres reactivos (68, 34a y 45) se encuentran por arriba del porcentaje establecido como consenso democrático, el primero reactivo con un 98% el cual reconocen que existe policía municipal en la comunidad, el segundo reactivo con un 92.1% de los ciudadanos reconocen al alcalde como parte del órgano del gobierno, y el ultimo reactivo con un 88.5% de los ciudadanos reconocen el número de comisarías que existen en el municipio de Ucú. Los reactivos restantes como se observa en la tabla 5, se encuentran negativos o desfavorables.

Tabla 5

*Tabla general de la variable conocimientos*

<b>Conocimiento</b>	<b>Reactivo</b>	<b>PC</b>	<b>F o D</b>
Hay policía municipal	68	98%	+
El alcalde es reconocido como cargo en el órgano de gobierno	34a	92.1%	+
Conocimiento del número de comisarias que existen en el municipio	45	88.5%	+
Reconocimiento del alcalde del periodo 2007-2010	38	73.8%	-
Los regidores son reconocidos como cargos en el órgano de gobierno	34b	72.8%	-
La secretaria es un cargo reconocido como parte del órgano de gob.	34d	67.2%	-
Reconocimiento del alcalde del periodo 2004-2007	40	57%	-
El síndico es reconocido como cargo dentro del órgano de gobierno	34c	48.2%	-
Reconocimiento de los bienes que son propiedad del municipio	51	40.3%	-
Saben si hay consejo comunitario	52	26.6%	-

Continuación

<b>Conocimiento</b>	<b>Reactivo</b>	<b>PC</b>	<b>F o D</b>
Reconocimiento del síndico del periodo 2007-2010	39	17.7%	-
El cabildo es reconocido como órgano que toma las decisiones	35	11.5%	-
Reconocen que el cabildo aprueba los gastos del municipio	63	9.2%	-
Hay Gaceta municipal	59	4.9%	-
Dinero recibe el municipio del gobierno del estado mensualmente	53	2.0%	-

Reconocimiento del síndico del periodo 2004-2007	41	1%	-
--	----	----	---

**Evaluativa.** En esta dimensión se encuentran los reactivos que refieren a los juicios de valor del propio ciudadano hacia las acciones de gobierno. Esta dimensión está conformada por tres reactivos pero ninguno de estos se encuentra por arriba del porcentaje establecido para que se exista un consenso democrático. (Ver tabla 6)

Tabla 6

*Tabla general de la variable evaluativa*

<b>Evaluativa</b>	<b>Reactivo</b>	<b>PC</b>	<b>F o D</b>
Las acciones que implementa el municipio favorecen a toda la comunidad	49	51.8%	-
El municipio atiende y da por igual a todos	50	38.4%	-
El municipio gasta el dinero que se le asigna en beneficio de la comunidad	58	28.9%	-

**Afectiva.** Esta dimensión se refiere a la percepción, sentimientos y creencias de los ciudadanos sobre su comunidad y autoridades. Esta dimensión está conformada por dos reactivos, como se observa en la tabla 7 ninguno de ellos alcanzan el porcentaje deseado, por lo tanto son reactivos desfavorables o negativos para la participación ciudadana.

Tabla 7

*Tabla general de la variable afectiva*

<b>Afectiva</b>	<b>Reactivo</b>	<b>PC</b>	<b>F o D</b>
Se siente seguro en su comunidad		64.3%	-
Los que ocuparon los cargos no fueron parientes entre si		55.7%	-

## Conclusiones

Con base en los resultados obtenidos se procedió a la comprobación o rechazo de las hipótesis establecidas en este estudio, sin embargo es importante mencionar que para tener un panorama

más amplio se realizaron las conclusiones en base a la Ley de Gobierno de los Municipio del Estado de Yucatán, debido a que esta ley regula las actividades que realiza los actores del municipio. Así mismo, se expone el análisis de la Agenda Pública del municipio de Ucú, que es la revisión de las actas de cabildo, resultados realizados por Juliana Domínguez Robles.

Para comprobar la hipótesis 1 se observa la tabla 2 donde se reflejan que de las los ciudadanos tiene una percepción negativa o desfavorables de las acciones de gobierno por lo tanto esta hipótesis se rechaza.

En la H2 que indica que más del 75% de los ciudadanos manifiesta estar informado de que el municipio ha solicitado algún tipo de financiamiento. Sin embargo, en la tabla 2, reactivo 72, se observó que solamente el 4.6% de los ciudadanos saben que el municipio ha solicitado algún tipo de financiamiento.

Por lo anterior, se procede a rechazar la hipótesis 2, debido a que menos del 75% manifiesta estar informados acerca del algún tipo de financiamiento por parte del municipio de Ucú.

No obstante, la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán<sup>517</sup> (2006) “se entiende por financiamiento, la contratación de créditos, préstamos o empréstitos” Esta misma Ley también menciona que el Ayuntamiento podrá contraer obligaciones o financiamientos, únicamente cuando se destine a inversión pública productiva.

En cuanto al análisis de la Agenda Pública del municipio de Ucú realizado por Domínguez (2012) indica que para el periodo 2004-2007 el alcalde presentó al cabildo cuatro solicitudes de crédito. La primera efectuada en 2004 ante la Institución bancaria HSBC, de \$240,000 para solventar los gastos y pago de aguinaldos de los trabajadores al servicio del ayuntamiento, la segunda en el 2005 ante la Secretaria de Hacienda del estado de Yucatán, de hasta \$ 150, 000, ese mismo año gestionó otro crédito mediante un convenio entre Secretaria de Hacienda del estado de Yucatán, el municipio de Ucú y HSBC de hasta \$370,000, y el último fue en el año 2006 siendo este de \$396,000. Así mismo, el alcalde del periodo 2007-2010 gestionó ante el cabildo tres líneas de crédito, el primero de \$300, 000 con la institución Banca Mercantil del Norte S.A. para hacer frente al pago de aguinaldos del 2008, en el ese mismo año gestionó otro crédito de 300, 000, en el 2009 el alcalde solicitó un crédito bancario con el banco HSBC de \$220,000 para hacer frente a los compromisos laborales contraídos con los empleados municipales.

---

<sup>517</sup> Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, 2006, p. 89

De lo anterior se observa que el municipio si ha solicitado financiamiento, y los ciudadanos no se encuentran informados acerca de esto.

Por lo que respecta a la H3 que establece que más del 75% de los ciudadanos utilizan la votación como la forma más común de participación ciudadana. Se observó en la tabla 3, reactivos 12 y 13, que para el periodo 2004-2007 el 90.2% voto en la elecciones de este mismo periodo, mientras que el 90.8% votó en las elecciones del periodo 2007-2010.

Por lo anterior se señala que la hipótesis 3 se acepta debido a que más del 75% utiliza el votó como la forma más común de participación.

Sin embargo de acuerdo con el Instituto Federal Electoral [IFE] la participación electoral del municipio de Ucú para las elecciones para presidente municipal del periodo 2004-2007 fue de 75.35% (1458 votos totales de 1935 de la lista nominal), y para el periodo de 2007-2010 fue de 80.1%, (1710 votos totales de 2,135 de la lista nominal).

Asimismo, en la H4 que establece que más del 75% de los ciudadanos participó en alguna de las actividades propuestas por el municipio, se observó en la tabla 3, reactivo 26, que solamente el 10.6% de los ciudadanos encuestados han participado en actividades propuestas por el municipio, las actividades más representativa fueron las fiestas patronales con un 16.7% y los torneos deportivos con un 15.7%. Por lo anterior se rechaza la hipótesis 4.

Sin embargo, en la Ley<sup>518</sup> (2006) en su artículo 7 fracción VI indica que los habitantes del municipio de Ucú tienen derecho a “participar en las actividades tendientes a promover el Desarrollo Municipal y el acceso a sus beneficios”.

En el análisis de las actas de cabildo del Municipio de Ucú no se encuentra registrado ningún dato acerca de las actividades donde la ciudadanía participe.

Del mismo modo, en la H5 que indica que más del 75% de los ciudadanos reconocen que han sido convocados para asistir a una junta de cabildo, en la tabla 4, reactivo 44, se observó que solamente el 17% de los ciudadanos manifestó haber recibido una invitación para asistir a una junta de cabildo.

De acuerdo a lo anterior, se procedió a rechazar la hipótesis, debido a que el porcentaje es menor al establecido en la hipótesis 5.

De acuerdo con la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán (2006) dice que todas las sesiones de cabildo son públicas, salvo excepciones.

---

<sup>518</sup> Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, 2006, p.8

No obstante, de acuerdo al análisis de la agenda pública realizado por Domínguez (2012) no hay registro de alguna invitación del presidente municipal hacia miembros de la comunidad.

En la H6 que indica que más del 75% de los ciudadanos conocen quienes fueron su alcalde y síndico en los periodos 2004-2007 y 2007-2010, para comprobar esta hipótesis se observó la tabla 5 que indica que para el periodo 2004-2007 el 57% recordaron el nombre del alcalde de este periodo mientras que el 1% de los ciudadanos reconocieron al síndico de periodo 2004-2007. Para el periodo 2007-2010, el 73.8% reconocieron a su alcalde del mismo periodo, mientras que al síndico solamente fue reconocido por un 17.7%.

Por lo anterior, se concluye que la hipótesis 6 es rechazada debido a que ningún porcentaje de los antes citados es más del 75%.

Para la H7 que señala que más del 75% conoce que es el cabildo quien aprueba los gastos del municipio, se observó en la tabla 5, que solamente el 9.2% de los ciudadanos indicó que el cabildo es quien aprueba los gastos del municipio. Por lo tanto, esta hipótesis es rechazada debido a que no cumple con el porcentaje establecido.

De acuerdo con la Ley (2006) en su artículo 145 establece que el Presupuesto de Egresos debe ser aprobado por el Cabildo, a más tardar el día quince de diciembre del año anterior al que deba regir, conforme al pronóstico de Ingresos y al Plan Municipal de Desarrollo.

Con respecto a la H8 que refiere a que más del 75% de los ciudadanos del municipio de Ucú, considera que las acciones que implementa el municipio favorecen a toda la comunidad por igual, se observa en la tabla 6 que el 51.8% de los ciudadanos del municipio de Ucú considera que las acciones que implementa el municipio favorecen a toda la comunidad.

Por lo anterior esta hipótesis se rechaza debido a que el porcentaje que arrojó es menor al establecido en la hipótesis.

Sin embargo la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán (2006), manifiesta que los habitantes y vecinos de un municipio de Ucú, tienen derecho a recibir en igualdad de circunstancias, oportunidad para el desempeño de empleo, cargo o comisión y el otorgamiento de contratos o concesiones municipales, siempre que no hubiere impedimento legal alguno.

Por último, la H9, que refiere a que más el 75% le tiene poca confianza en la seguridad de la comunidad y se concluye que 55.7% de los ciudadanos del municipio de Ucú se sienten poco seguros en su comunidad, por lo tanto se rechaza esta hipótesis.

## Referencias

- Arevalo, C. (2005). Programa para el fortalecimiento a empresas y organizaciones rurales (PROFEMOR). (1ª edición). Sagarpa y gobierno del estado de Yucatán.
- Asociación de Proyectos Comunitarios [APC] (2005). *Liderazgo, participación comunitaria y ciudadana*.
- Bernal, C. (2006). *Metodología de la investigación*. (2ª. Edición). Pearson Educación de México, S.A. de C.V. México.
- Cabrera, J. (2008). Democracia y participación ciudadana. España: Imprenta KADMOS
- Cabrero, E. (2005). *Acción Pública y Desarrollo Local*. México: IEPSA S.A. de C.V.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2006). *Participación Ciudadana*. Disponible en red: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Eje\\_tematico/2\\_pciudadana.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/2_pciudadana.htm) Recuperado el día 28 de abril de 2011.
- Díaz, A. (2002). Democratización y alternancia. Encuesta de actitudes y orientaciones políticas de los ciudadanos en Querétaro. México: Serie Ciencias Sociales.
- Durand, V. (2004). Ciudadanía y cultura política. México: Siglo XXI editores, S.A. de C.V.
- Fawaz, J. Y Vallejos, R. (2008). Construyendo participación ciudadana a nivel local. La experiencia de los pequeños productores agropecuarios de la Provincia de Ñuble *Theoria*, Vol. 17, Núm. 1, pp. 19-32.
- Federación de Mujeres Progresistas (2006). *Participación Ciudadana*. Disponible en red: <http://www.fmujeresprogresistas.org/participa1.htm> Recuperado el 16 de Noviembre de 2010.
- Fundación para el Desarrollo Socioeconómico y Restauración Ambiental [FUNDESYRAM] (2010). *Democracia y participación ciudadana organizada*. San Salvador.
- Gutiérrez, S. (2006). El papel de la sociedad civil en el proceso de transición a la democracia en México. Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, Universidad de las Américas Puebla. Universidad de las Américas Puebla. Disponible en red: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/gutierrez\\_g\\_so/capitulo0.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/gutierrez_g_so/capitulo0.pdf) Recuperado el día 28 de abril de 2011.
- Mayer, L. (2005). El estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo. (1ª. Reimpresión). Editorial Océano de México S.A. de C.V.

Merino, M. (2001). *La participación ciudadana en la democracia*. (4ª. Edición). Insituto Federal Electoral: México.

Olvera, A. (2007). *Participación ciudadana y protección de los programas sociales en México*. Una propuesta de política pública. México.

Pitalúa, V. (2008). *Nuevas herramientas de la participación ciudadana*. Congreso Virtual Interinstitucional. Los grandes problemas nacionales.

Ramírez, H. (s/f). *Análisis político de la participación ciudadana y su importancia en Guatemala*.

Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (2006). *La participación ciudadana que queremos*.

Salkind, N. (1999). *Métodos de investigación*. (3ª. Edición). Prentice Hall México

Sánchez, M. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios públicos*, Vol. 12, Núm. 25, pp. 85-102.

Torres, N. (2008). *Cuarenta millones del fondo metropolitano para Yucatán*. Disponible en red: [http://www.notisureste.com.mx/opiniones/nerio-torres-arcila\\_8/cuarenta-millones-fondo-metropolitano-para-yucatan\\_11](http://www.notisureste.com.mx/opiniones/nerio-torres-arcila_8/cuarenta-millones-fondo-metropolitano-para-yucatan_11)

Umaña, N. (2007). *Democracia y participación ciudadana*.

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

## Mesa D.3 Relación entre sociedad civil y gobierno casos en el Distrito Federal

### El acceso a la información y la participación ciudadana en el Distrito Federal 2006-2010: ¿interconexión funcional o desvinculación estructural?

*Emilio Del Carmen López*

#### Resumen

La democracia para rebasar los males que le aquejan requiere de ciudadanos con capacidad de participar de manera informada. De este modo, el presente ensayo se sustenta en un estudio sobre el estado actual que guarda el derecho de acceso a la información y su impacto que tiene en las instituciones de participación en el Distrito Federal.

Palabras clave: Derecho de acceso a la información, capacidad institucional, participación ciudadana.

El primer acercamiento que tuve con la transparencia y el derecho de acceso a la información se rastrea en un trabajo de corte teórico realizado años atrás (Del Carmen, 2010). En él traté de dilucidar las bases normativas del derecho de acceso a la información y la transparencia. Me llenaba de profundo interés entender por qué en todos lados (televisión, radio, prensa, pláticas con los amigos, familia, y colegas) las palabras transparencia y acceso a la información se hacían un lugar común. A pesar de ello, pocos entendíamos a qué se referían sobre la transparencia, unos remontándose a la química orgánica, pensaban que era una propiedad óptica de la materia, en donde el material es traslúcido, lo que deja pasar la radiación infrarroja, luz gamma, ultravioleta y cualquier otro tipo de luz exhibidora. Otros, la entendían como aquella novela de H.G.Wells “*The Invisible Man*”, en la que un científico logra hacerse invisible; aunque después regresa a la visibilidad, terminando en estado de locura. Si esto fuera así, la presente investigación fue hecha bajo los efectos de la paranoia y la esquizofrenia, causa del mayor descubrimiento de la química

orgánica. Desafortunadamente, no es el caso, por lo que el Nobel de Química tendrá que esperar para otro bien aventurado y psicótico hombre.

Siendo más realistas, y menos *fans* de las novelas de ficción, cuando dirigimos las baterías de la luz a las fauces del infierno institucional y la *praxis* gubernamental, la transparencia cobra aún más sentido, por lo que de ahí podríamos preguntarnos: ¿queremos funcionarios públicos visibles o invisibles? La respuesta obvia para los ciudadanos es que visibles. La necesidad de luz dentro del monstruo institucional tiene el objetivo de permitir dejar ver lo que se hace en las organizaciones, tanto lo positivo para premiarlo, como lo negativo para sancionarlo. Sin embargo, qué sería de la transparencia sin el derecho de acceso a la información pública (en adelante DAIP). La posibilidad formal de que todos podamos acceder a la información, sustentada en la condición de ser humano, es crucial para permitir la transparencia; aunque, lo formal, en las dinámicas sociales, casi siempre difiere de lo fáctico. Por tal motivo, el presente trabajo pretende ser la parte dos de la película realizada anteriormente, esperando que el lector no se sienta defraudado y timado por haber pagado su dinero en un boleto que lo llevara al mundo de la frustración. De tal manera, este trabajo tiene un carácter preponderantemente empírico, en la que su intención es colocarse como la primera evaluación con más detalle sobre el estado que guarda el DAIP en el Distrito Federal. Es cierto que existen otras evaluaciones, como la Métrica de la Transparencia, en la que se hace una evaluación del estado que guarda el tema en todo el país; sin embargo, tal y como ellos afirman: “el alcance de esta investigación [la Métrica de la Transparencia] y las posibilidades materiales de hacer un análisis más detallado impidieron llegar a este nivel de profundidad [para cada entidad federativa] (CIDE-COMAIP, 2011: 12).

Ahora, para hablar de la ciudad, primero hay que remitirnos al contexto nacional. En este sentido, México implementa de forma tardía el DAIP y la transparencia. El primer país latinoamericano que llega a la fiesta de la transparencia es Colombia, pues en 1888 publica la primer Ley de Acceso a la Información, siendo la segunda nación en el mundo, después de Suecia, en legislar sobre la materia (Banisar, 2004). Es hasta el año 2002 cuando México logra una normatividad sobre el tema; a pesar de ello, nuestro país se ubica en el lugar 100 de 182 países en el *Corruption Perception Index* 2011, muy por debajo de países como Chile que se ubica en el lugar 22 (Transparency International, 2011), esto a pesar de que es hasta el año 2008 cuando publica su primer marco normativo sobre el tema<sup>519</sup>. No conforme con ello, el 55% de

---

<sup>519</sup>La Ley número 20. 285, sobre la transparencia y acceso a la información se publica el 11 de julio de 2008.

los mexicanos señala que a la democracia le falta reducir la corrupción, y el otro 36% que le falta aumentar la transparencia del Estado (Latinobarómetro, 2011: 41)<sup>520</sup>.

Al parecer, México requiere de mayores incentivos institucionales, así como la aplicación de sanciones para combatir la corrupción, tal vez esto se deba a la falta de una cultura de la legalidad que sustituya a la cultura de la corrupción. No olvidemos que en el “Estado democrático de derecho el principio de legalidad es el fundamento que permite la acción de la autoridad” (CIDE-COMAIP, 2011: 10). En este contexto, el Distrito Federal es crucial, tanto para el prevalecimiento de la corrupción, como para su erradicación. Al ser un espacio local; pero de impacto nacional, la ciudad se vuelve un nodo articulador de procesos sociales y políticos que permearán a toda la nación. De tal forma, la presente investigación tiene como objetivo entrar en las vísceras del ejercicio del poder, y ver cómo es que éstas incluyen o, excluyen, a la ciudadanía. Para ello, tenemos dos centros de análisis fundamentales: 1) las instituciones, específicamente el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Distrito Federal (INFODF), y 2) los individuos: ciudadanos del Distrito Federal. Con lo que se busca evaluar la relación que existe entre ellos, sus acercamientos y distancias.

El Instituto fue pensado desde la perspectiva neoinstitucional, en donde se parte del individuo como hacedor de instituciones, entendidas éstas como las “reglas del juego” que tratan de conducir y darle regularidad a la conducta social. Con ello, se pretende reducir la incertidumbre que genera la falta de reglas, pues éstas tienen como intención reducir los costos de transacción en sociedades con información limitada. Las instituciones cumplen la función de ser artificios humanos que limitan y reducen el campo de acción del individuo para dar certeza a la actividad que la sociedad realiza, donde el objetivo es llegar a un *status* deseable. Por la magnitud de la intención, y porque las sociedades no cambian por decreto, los cambios son incrementales y no a pasos acelerados. (North, 1990). De este modo, el marco interpretativo del neoinstitucionalismo permite entender al INFODF como una política pública puesta en marcha para reducir la información limitada y asimétrica de los capitalinos, así como garantizar un derecho fundamental de cualquier sociedad que se diga democrática.

La utilización del marco neoinstitucional se auxilia de la herramienta sobre medición de la capacidad institucional. Dicho instrumento se entiende como la habilidad de las organizaciones

---

<sup>520</sup>En esta pregunta las respuestas fueron múltiples, por lo que los totales suman más de 100%. En México la evaluación es como sigue: 55% reducir la corrupción; 36% aumentar la transparencia del Estado; 32% falta más participación ciudadana; 27% falta garantizar la justicia social; 21% falta consolidar los partidos políticos.

para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas (Rosas, 2008:123). Lo anterior se debe a los constantes cambios sociales, lo que propicia reformular el papel del Estado en la resolución de los problemas públicos, lo que implica (re)ajustar continuamente la agenda de responsabilidades que el Estado se encuentra obligado a velar. Para lograrlo se hace la evaluación de diversos indicadores, tanto políticos y administrativos, que permiten establecer una medición cualitativa, como cuantitativa, de las posibilidades reales que tiene la institución para hacer frente a la exigencia de garantizar el DAIP. Se utiliza a la capacidad institucional como una herramienta de estudio por ser uno de los enfoques metodológicos más desarrollados desde la perspectiva neoinstitucional, lo que permite obtener resultados y estudios que nos permiten acercarnos de forma más precisa a las dinámicas organizacionales. Tanto la perspectiva neoinstitucional, como una de sus herramientas de estudio, la capacidad institucional, son relevantes para el estudio del INFODF y el estado actual que guarda el DAIP. Al contar con marco metodológico adecuado al marco teórico, se logra tener un estudio integral y coherente a la hora de abordar el objeto de estudio. Se escogió al Instituto como objeto de análisis, pues el INFODF es la organización diseñada y creada *ex profeso* para garantizar el DAIP. Asimismo, nos ubicamos en la dimensión local del Distrito Federal, pues éste tiene un impacto no sólo local, sino también nacional, por lo que es relevante su estado para poder exportar las buenas prácticas a otras regiones del país.

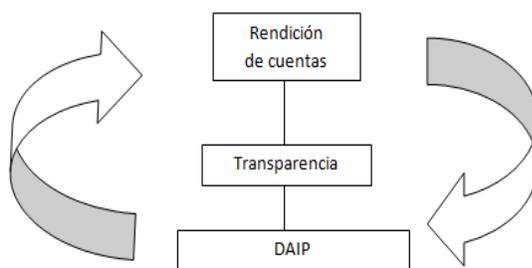
En suma, entendemos a las instituciones desde una posición de no neutralidad política, pues ellas se componen de individuos guiados por intereses y valores políticos que buscan aplicar decisiones colectivas, las cuales buscan ser aceptadas por la sociedad con la intención de ser aplicadas como legítimas. Por lo tanto, las instituciones surgen con dos propósitos. El primero, *solucionar problemas de acción colectiva* mediante el uso de la fuerza legítima con la intención de aplicar sanciones surgidas de un proceso de construcción de la legalidad sustentado en la deliberación democrática. El segundo, *invertirse como instrumentos de acción política* que permiten a los actores triunfadores del proceso de construcción institucional, establecer determinado proyecto en la consecución de sus intereses políticos (Moe, 1990). La anterior perspectiva nos permite conocer los cimientos y las motivaciones de la estructura de decisiones dentro de las instituciones. Con ello, toda institución surge bajo un determinado proyecto impulsado por actores políticos y sociales, de ahí que las instituciones no sean neutrales políticamente.

1. El derecho de acceso a la información: una herramienta ciudadana del fortalecimiento democrático.

No se puede hablar de la transparencia y el DAIP sin mencionar su significativo simbólico: la rendición de cuentas política (en adelante RC). El sentido de la RC apunta a la necesidad de brindar legitimidad al Estado mediante la *fiscalización* de las autoridades políticas, teniendo como principal objetivo prevenir y corregir los abusos del poder mediante la *información* (obligar al poder a abrirse a la inspección), *justificación* (fuerza al poder a explicar y justificar sus actos), y el *castigo* (supedita al poder a la amenaza de una sanción) (Schedler, 2008; cursivas mías). De este modo, dicho proceso tiene una connotación de obligatoriedad mediante el *enforcement*; esto es, un conjunto de actividades orientadas al cumplimiento de la ley mediante la amenaza del uso la fuerza legítima. Por todo lo anterior, la RC “busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes” (Crespo, 2002: 7), haciendo coincidir el interés individual de corte egoísta, con el interés colectivo. Por lo anterior, la RC es un complejo andamiaje de reglas formales e informales las cuales permiten someter a revisión y modificación lo hecho por los políticos profesionales.

Ahora bien, es necesario aclarar que no es lo mismo RC, transparencia y DAIP. Muchas veces estas tres herramientas se confunden por coincidir en el análisis de diversos objetos de estudio y, sobre todo, similitudes en sus unidades de análisis. Sin embargo, es pertinente señalar que no son lo mismo; aunque, en su uso interpretativo sean empleadas de forma discrecional. La RC es un proceso más amplio que abarca dos bases simbólicas: 1) el *answerability*, entendido como la obligación de funcionarios y políticos profesionales de *informar* sobre sus decisiones y justificarlas en público; y 2) el *enforcement*. (Schedler, 2008; cursivas mías). Partiendo de las anteriores bases, la RC se deja ver como un concepto comprensivo, el cual busca abarcar de forma amplia diversos mecanismos del ejercicio del poder para prevenir, corregir y sancionar el abuso del mismo.

FIGURA 1. RC, DAIP Y TRANSPARENCIA



Fuente: Elaboración propia

Se observa que la RC obliga al poder a *informar*, así como a realizar *justificaciones públicas* de sus decisiones, todo ello auxiliado mediante procesos de *sanción*. En este aspecto, la *transparencia* es una herramienta indispensable para la RC. Sin la transparencia, se echaría por la borda uno de los tres pilares a los que se refiere Schedler (2008:13) para que exista RC, la transparencia implica, como señala el autor, la capacidad de *answerability*; esto es, la obligación de *informar* en público las decisiones tomadas en el ejercicio del poder (dimensión informativa) y, a su vez, la obligación de la autoridad de *justificar* las decisiones tomadas (dimensión argumentativa), lo que en conjunto forma la visión de *responsabilidad política*. Por ello, la transparencia puede ser entendida como una de las herramientas<sup>521</sup> “que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos. Hablamos de un instrumento cuyo propósito explícito es vigilar que las cosas ocurran conforme lo establecen las reglas del juego” (Merino, 2005: 17).

De este modo, encontramos tres diferentes tipos de RC: 1) *vertical*, la cual implica la existencia de regímenes democráticos, pues consiste en que los ciudadanos, mediante su participación ciudadana (votación), elijan a sus autoridades políticas<sup>522</sup>; 2) *horizontal*, entendida como la existencia de agencias estatales, las cuales tienen la capacidad de regular de forma (re)activa y (pro)activa, lo que hacen otras instituciones que buscan ejercer autoridad política fuera de los designios legales, esto con la intención de distribuir el poder para evitar su abuso y concentración. A lo anterior se le conoce como una división del poder político (ejecutivo,

<sup>521</sup>Es preciso señalar que la transparencia no es la única herramienta de la rendición de cuentas, pues tenemos la: 1) consulta pública; 2) el derecho de acceso a la información; 3) el análisis de impacto regulatorio; 4) las auditorías; 5) la revisión judicial de las decisiones; y las 6) sanciones administrativas, civiles y penales (López y Haddou, 2006: 9-10)

<sup>522</sup>La RC vertical es un conjunto de procedimientos y condiciones a través de los cuales los representantes premian y castigan a los representantes mediante el uso del voto de forma retrospectiva y prospectiva (Garrido, Martínez y Parra, 2011).

legislativo y judicial); no obstante, lo que realmente tenemos no es una división del poder, sino una interpenetración parcial del poder mediante agencias institucionales relativamente autónomas y equilibradas (O'Donnell, 2004, 2007a, 2007b).

Sin embargo, ¿qué sería de la RC sin el DAIP? Este derecho posee un carácter que nos remite a la condición humana, lo que permite entenderlo como un derecho fundamental; esto es, un “derecho que está adscrito universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son por tanto, indispensables e inalienables” (Ferrajoli, 2006: 116-117). Por ello, el DAIP, en sentido democrático, no sólo debe ser entendido como una garantía jurídica sobre la visibilidad de los actos gubernamentales, sino como un derecho fundamental que consiste en que la ciudadanía reciba información basada en los logros de la razón humana, la ciencia, el combate a los prejuicios y la superstición (Rodríguez, 2004). Uno de los vínculos entre liberalismo y democracia lo expresa el encuentro entre derechos individuales y soberanía popular. En este rubro, el DAIP es producto del anterior encuentro entre diferentes tradiciones normativas e históricas. Es hasta dicha sinergia cuando el DAIP se muestra como una exigencia de justicia *sine qua non* de la sociedades modernas.

El DAIP es un derecho fundamental que impacta invariablemente en el desarrollo de cualquier democracia, esto se debe a que permite *formar ciudadanía*, aumentando así la calidad de nuestras democracias. En este rubro vale la pena detenerse, esto se debe a que existen diversos males o déficits dejados por las democracias electorales (Przeworski, 2010), por lo que han surgido diversas teorías referentes a la consolidación o, calidad de las democracias, de las cuales muchos de sus críticos las han señalado como posibles espejismos (Sermeño, 2005). Sin embargo, O'Donnell, manifiesta que el “tener una visión negativa de la consolidación democrática nos impide ver la verdadera ‘institucionalización’ de la corrupción, el clientelismo y otros compromisos ‘particularistas’ del Estado” (Ackerman, 2007: 21). De ahí que sea importante pensar en diseños simbólicos e institucionales que nos permitan aumentar la calidad de nuestra democracia.

Hay que tener claro que los derechos fundamentales son siempre leyes del más débil contra leyes del más fuerte. Así, los derechos son garantías de protección que sirven para protegerlos, no sólo del poder coactivo del Estado, sino también contra sus propias culturas, incluso contra sus propias familias (Ferrajoli, 2006). Dicho esto, en el plano político, el DAIP, al ser una ley del más débil *versus* ley del más fuerte, permite que la relación cognitiva (saber más

que otro) y la relación política (gobernar a otro en relación de ese saber) (Rodríguez, 2004), sea menos asimétrica, permitiendo a los ciudadanos, sustento y vida de toda democracia, involucrarse en los asuntos públicos. El DAIP, al ser un derecho intrínseco a la condición humana, nos enseña otra justificación simbólica: *la justificación de acceder a información que es de pertinencia pública*; pero ¿qué es lo público?, ¿para qué buscar acceder a lo público? En este aspecto, existen tres tipos ideales que sirven para entender a qué nos referimos cuando hablamos de lo público: En primer lugar, existe una prolongada tradición que lo asocia a lo común, y lo general en contraposición a lo individual y lo particular. Hablamos así del interés público en contraposición al interés privado [...] El segundo sentido alude a lo público en contraposición a lo oculto; es decir, a lo público como lo no secreto, lo manifiesto y ostensible [...] Un tercer sentido, derivado de los dos anteriores, remite a la idea de lo abierto en contraposición a lo cerrado. En este caso se enfatiza la accesibilidad en contraposición a la clausura; hablamos así de “lugares públicos (Rabotnikof, 2005: 9-10).

De este modo, el tema del DAIP toca los tres sentidos de lo público: 1) *común y general*; 2) *manifiesto*; y 3) *lo abierto o accesible*. En consecuencia, la información generada por cualquier institución de gobierno, y por cualquier servidor público, es de carácter público, hablamos del *iuspublicicum versus arcana imperii*. Es cierto que en lo fáctico las instituciones públicas y los servidores dentro de ellas ejercen un proceso de *patrimonialización de la información*; esto es, un proceso de privatización de la información generada por los servidores públicos, donde el servidor público al producir información asume que ésta es de su propiedad, por lo que no debe compartirla con los integrantes de la institución; pero, sobre todo, con personas externas a ella. Mostrada la relevancia que tiene el DAIP en una joven democracia como la mexicana, es necesario establecer estudios que permitan conocer cuál es el estado que guarda, así como sus avances y limitantes.

## **2. El derecho de acceso a la información en el Distrito Federal: De la letra a la calle.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su parte dogmática establece diferentes derechos que amparan la actividad del individuo. Se habla de tener derecho a la educación (art. 3°), a la salud (art. 4°), a la libertad de expresión y acceso a la información (art. 6°), entre otros derechos. Que la Constitución diga que se es titular de un derecho nos remite a

una esfera prescriptiva, más no descriptiva. Se desea que exista, pero ello no implica que así suceda en la realidad. Con estas disposiciones normativas se busca propiciar cierto tipo de entramado social; aunque en el proceso de implementación, los grados de que así sea, varían. Por tal motivo, una premisa es rebasar lo formal (marco normativo), y construir el objeto de estudio de una manera en la que se permita contrastar la realidad con lo formal, tomando como estudio de caso al Distrito Federal. Para lograrlo, se tomará como principal objeto de investigación al ciudadano, en tanto titular del derecho, así como la forma en que éste ejerce su garantía, lo que establece un tipo de relación con el diseño institucional.

La universalidad del DAIP, establecida de forma prescriptiva en la Constitución, señala que el objetivo de política pública sea que todos los individuos, en tanto seres humanos, puedan acceder a la información pública, lo que nos remite dos principios: 1) el de *gratuidad*, y 2) *universalidad*; no obstante, para lograrlo se requiere de ciertos mecanismos que hagan operativo el derecho. En este aspecto, encontramos que el diseño de política pública es fundamental para garantizar los objetivos de universalidad plasmados en el marco legal. Por ello, el DAIP, en sentido democrático, no sólo debe ser referirse solo como una garantía jurídica sobre la visibilidad de los actos gubernamentales, sino como un derecho que consiste en que la ciudadanía reciba información que mejore su calidad de vida.

### **3. Ejerciendo el DAIP en el Distrito Federal: ¿carreteras o terracerías?**

En este apartado se evaluarán los mecanismos por cuales se ejerce el DAIP en la ciudad: 1) personalmente en las Oficinas de Información Pública (OIP); 2) mediante correo electrónico; 3) a través del sistema INFOMEX-DF; y, finalmente, 4) vía Tel-INFODF, todos ellos mecanismos legales establecidos en la LTAIPDF. Estos procedimientos deben contemplar los principios de sencillez, expeditos, máxima publicidad y de gratuidad. Los cuales únicamente son contemplados expresamente por 23 estados de la República (70%), incluyendo al DF<sup>523</sup>. En esta evaluación se

---

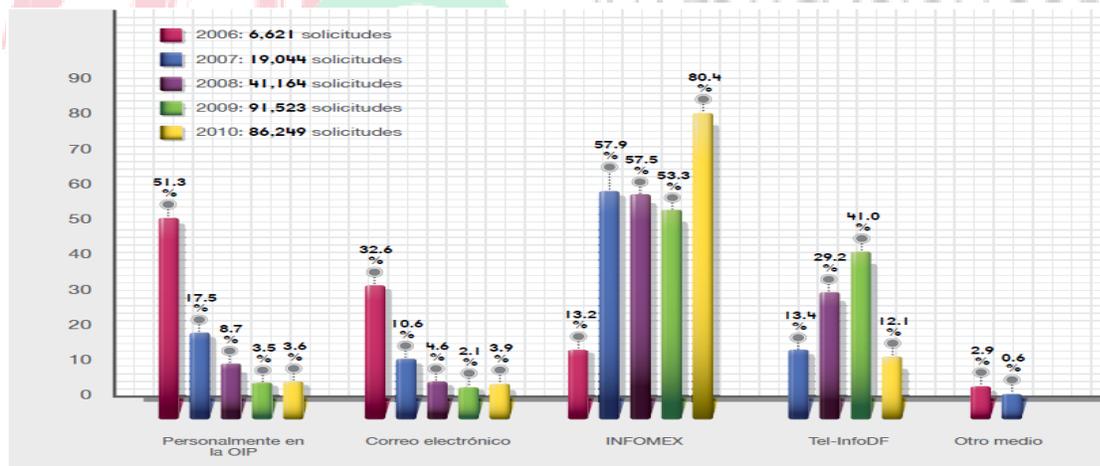
<sup>523</sup>Los estados que establecen estos principios son Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas (Guerra, 2011: 20).

buscará establecer la pertinencia, alcance, así como los límites de dichos procedimientos, esto con respecto de las características de ingreso y *status* de la ciudadanía del DF. Lo que nos remitirá a la estructura social que se encuentra en la ciudad.

### *El acceso a la información de forma presencial*

La información al ser pública puede ser solicitada por cualquier mexicano, independientemente si es residente, o no, del Distrito Federal, incluso un extranjero puede solicitar información. Con ello, el derecho se sustenta en la condición de ser humano, y no en la de ciudadanía política. Así, el primer mecanismo implementado en la ciudad fue la forma presencial. En esta modalidad el ciudadano acude directamente a las OIP para pedir información. Este fue uno de los instrumentos más usados en el DF desde 2006, por encima de las solicitudes vía INFOMEX. Sin duda, las solicitudes presenciales implican mayores costos (traslado, tiempo, costos de reproducción<sup>524</sup>, entre otros), por lo que tiempo más adelante sería vería complementado por las otras modalidades de acceso que ofrecen menores costos para el ciudadano (véase gráfica 1).

GRÁFICA 1: EVOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN EN EL DF, 2006-2010.



Fuente: Quinto informe de actividades del INFODF, 2010.

<sup>524</sup>Es importante señalar que en México sólo existe el costo de reproducción. De este modo, no se grava la búsqueda de la información, lo que indudablemente representa costos de almacenamiento, ordenamiento y, en caso de inexistencia de información, de creación de datos (Ackerman y Sandoval, 2005).

Los límites de ejercer una solicitud de forma presencial giran en torno a los costos que implica. Las ventajas de ejercer solicitudes de información en las OIP es que las personas que carecen de las herramientas tecnológicas, como internet, computadora, conocimientos de software, entre otros factores, pueden ser asesorados por el encargado de la OIP, y así poder ejercer su derecho. De este modo, los costos de transacción son mayores; pero se gana asesoría inmediata al momento de realizar la solicitud. Señalados los efectos positivos y negativos de este mecanismo se busca complementarlo bajo otras modalidades.

#### *El acceso a la información mediante correo electrónico*

La importancia de las herramientas tecnológicas es que catalizan el ejercicio del derecho; pero, sobre todo, ofrecen mayor comodidad para ejercer el DAIP. En suma, individuos que no residen en el DF, pueden ejercer solicitudes sin la necesidad de trasladarse y asumir los costos que ello implicaría. La solicitud mediante correo electrónico fue aplicada por varios sujetos obligados en diferentes estados de la República “cuando sus sistemas propios fallaban, o cuando no contaban con un medio en línea para realizar solicitudes de información” (Cejudo y Zavala, 2011: 9). Por tal motivo, el correo electrónico es una alternativa para el usuario y los sujetos obligados al momento de carecer de una plataforma como el sistema INFOMEX o, cuando éste pueda fallar. Sin embargo, tal y como señalan Cejudo y Zavala (2011:9), este mecanismo carece de formalidad y no existe la certeza en la recepción de los correos por la falla de los servidores de los mismos, lo que reduce el compromiso de los sujetos obligados para cumplir con la solicitud. La única ventaja que ofrece el correo electrónico es la comodidad al usuario, y el auxilio cuando plataformas como INFOMEX fallan; aunque, esta modalidad demerita el derecho de acceso, pues le quita formalidad al proceso. En el DF el correo se usa de forma complementaria al sistema INFOMEX, pues cuando una solicitud ya se encuentra en la plataforma INFOMEX se le informa al usuario mediante correo electrónico que su solicitud ya ha sido resuelta. Lo anterior no aplica al sistema federal, ya que el IFAI no ha implementado aún esta forma de aviso, ocasionando que el usuario olvide su solicitud, y para cuando ya es revisada, muchas veces ya rebasó los plazos legales para ejercer el recurso de revisión.

### *El acceso a la información vía INFOMEXDF*

La plataforma INFOMEXDF ha sido el mecanismo preferido por los capitalinos desde 2007 (véase gráfica 1). No cabe duda que una de las ventajas que ofrece dicho sistema es la estandarización de un mecanismo para ejercer el DAIP en toda la República, lo que permite al usuario familiarizarse con la plataforma, facilitando el acceso a la información. Para realizar solicitudes a través de INFOMEXDF tan sólo se requiere llenar ciertos campos con datos personales (nombre, dirección, código postal), con lo que se crea una cuenta personalizada, dándole seguridad al usuario, así como un medio para administrar sus solicitudes. Dentro del sistema se genera un historial de solicitudes hechas por el solicitante, permitiendo que la información sea pública de forma permanente. Asimismo, se genera un número de folio, lo que le da formalidad y mayor compromiso al sujeto obligado para responder la solicitud, esto a diferencia del mecanismo por correo electrónico. Otra facilidad que ofrece INFOMEXDF es que permite elegir la forma en la que se desea recibir la información: 1) consulta directa; 2) medio electrónico (gratuito); 3) audio casete; 3) CD; 4) copia certificada; 5) copia simple; 6) Disco flexible; y 7) videocasete

Lo anterior, le da libertad al usuario de gestionar sus solicitudes de acuerdo a su comodidad e intereses. En la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) tan sólo se cobra una cuota de rescate por la reproducción de la información, y no por su búsqueda. En este aspecto, Ackerman y Sandoval (2005: 33) señalan que existen al menos cuatro áreas donde las solicitudes generan costos: 1) búsqueda; 2) revisión; 3) reproducción, y 4) envío. Por ejemplo, en países como Gran Bretaña se cobra por los cuatro pasos; en cambio, en México sólo se cobra por la reproducción y el envío de la información. Más adelante se abordarán los costos del DAIP.

En otras plataformas del país, como INFOMEX-Jalisco, existen límites en los caracteres (400) para solicitar información, aunado al hecho de que si se adjunta algún documento, éste no aparece en el acuse de la solicitud, y no hay seguridad de que se recibió el archivo por parte de la autoridad (CIDE-COMAIP, 2011: 96). El sistema INFOMEXDF es de los más eficientes, pues no hay límites de caracteres al momento de ejercer la solicitud. Otro aspecto positivo, es que notifica al usuario sobre el *status* de su solicitud, no sólo por INFOMEXDF, sino también a través del correo electrónico proporcionado desde el registro, así como por mensajería vía celular, lo que no se da en otros estados, sólo en el DF. La ventaja es que permite mantener informado al

usuario sobre sus solicitudes, pues sucede que en varias ocasiones el solicitante olvida checar el *status* de las solicitudes, lo que puede ocasionar que se rebasen los plazos fijados por la ley para realizar un recurso de revisión en caso de inconformidad con la respuesta, fenómeno muy recurrente a nivel federal. En este rubro, un sistema destacable es la plataforma INFOMEX-Chihuahua, donde “el sistema cancela la solicitud cuando la autoridad ya excedió el plazo de respuesta y notifica el derecho de presentar un recurso de revisión” (Cejudo y Zavala, 2011: 7).

A pesar de las ventajas que presenta la plataforma, es un mecanismo limitado por la gran barrera tecnológica que presenta el país, incluido el DF, en cuanto a que sólo 1,1 millones habitantes en la ciudad tiene computadora en casa, donde sólo las delegaciones Coyoacán, Gustavo A. Madero e Iztapalapa, rebasan el umbral del 100,000 mil computadoras por delegación; por el contrario, Iztacalco, Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco tienen menos de 50,000 mil computadoras en casa. De este modo, el DF tiene un total de 1, 171, 631 computadoras en casa (INEGI, 2011) Lo anterior, implica que el Distrito Federal, con una población de 8.8 millones de habitantes, tan sólo el 13% tenga computadora. En adición, el porcentaje de penetración de internet en la población del DF es de 47.3% en 2010 (AMIPCI, 2011: 16), teniendo como resultado que más de la mitad de la población en la ciudad no tenga la capacidad de ejercer su derecho mediante herramientas electrónicas por carecer de internet. En sintonía con lo anterior, para realizar solicitudes mediante correo electrónico e INFOMEX-DF se requieren cierto tipo de capacidades respecto del conocimiento de software. *No basta con tener computadora y acceso a internet, sino que también es necesaria una serie de conocimientos en el manejo de navegadores web (firefox, internet explorer), procesadores de texto (Microsoft Office), lectura de archivos (Adobe), entre otros.* Esto se vuelve no sólo una barrera tecnológica, sino una barrera social de tipo excluyente que impide realizar, en términos fácticos, un derecho que busca ser de alcance universal. En este rubro podemos ver que la capacidad institucional del INFODF se reduce, pues uno de los mecanismos en los cuales se ha invertido una suma considerable de recursos, como es el sistema INFOMEX-DF, tiene un alcance limitado para expandir el DAIP en la ciudad.

Observemos el impacto del sistema INFOMEXDF y su participación en el porcentaje del total de solicitudes de información emitidas (véase gráfica 1). En el año 2006 el porcentaje de participación de solicitudes hechas a través de INFOMEX era considerablemente menor con respecto de la forma presencial de solicitud, hablamos de las solicitudes vía las OIP. No obstante,

los incentivos están dados para que los capitalinos busquen usar el sistema INFOMEX DF pues los costos son muchos menores. De ese modo, del año 2007 a 2010, las solicitudes vía INFOMEX pasaron de 57.9% a 80.4%, respecto del total de solicitudes por año. Lo anterior se debe a que la respuesta en dicho sistema evita los costos de traslado, papelería, y seguimiento del proceso. Es cierto que el internet amplifica nuestras posibilidades de conocimiento, así como la capacidad de ejercer nuestro derecho. Sin duda, la plataforma INFOMEXDF es una súper carretera que facilita el ejercicio del DAIP; aunque, tiene serías limitantes ajenas a la propia plataforma, hablamos de las condiciones estructurales de la sociedad.

Otro límite para el ejercicio electrónico del DAIP es que en México el uso que los usuarios dan al internet es preponderantemente para entretenerse, hablamos de usar las tecnologías de la información para conectarnos a través de redes sociales como Facebook, Twitter, YouTube. En México, el 90% de los usuarios de internet aseguró que su principal actividad en la web es mandar y recibir correos electrónicos; 75% para mensajearse de forma instantánea vía MSN; 68% para descargar vídeos o fotos; 61% para conectarse a través de redes sociales; 38% envía postales electrónicas; 33% sube fotos a internet para compartirlas; 22% accede o mantiene páginas propias, tales como blogs, mientras que 14% para encontrar pareja (AMIPICI, 2011). Estos datos nos dicen que el internet no es visto como un medio para aumentar nuestros alcances cognitivos, ni para reducir la información asimétrica, sino que se entiende como un medio que abre posibilidades de entretenimiento.

Finalmente, adentrándonos a los problemas internos del sistema INFOMEX, tenemos los siguientes: 1) limitantes en el número de caracteres de la solicitud (superado para el caso del DF); 2) complejidad operativa para consultar las respuestas que ofrecen las dependencias; 3) capacidad de memoria limitada; 4) fallas en el seguimiento de solicitudes registradas; y 5) solicitudes canceladas cuando se excede el plazo para la emisión de una respuesta por parte de los sujetos obligados (Cejudo y Zavala, 2011: 18). De ahí que sea necesario pensar en diversos programas para hacer más accesible las solicitudes de información. No olvidemos que el sistema INFOMEX es el medio, más no el fin. Tal parece que el IFAI y el INFODF han invertido la fórmula, ya que existen otros problemas para el ciudadano, pues desconoce varios “gajes del oficio”: 1) a qué institución pedir la información, 2) no saber redactar una solicitud, 3) desconoce los límites a la información, como los datos personales y la seguridad nacional, 4) no sabe cuáles son los diferentes plazos legales, los cuales cambian a nivel federal y son distintos entre los estados.

*El teléfono como mecanismo innovador para ejercer el DAIP.*

La ciudad ha innovado en uno de los mecanismos para ejercer el derecho de acceso. La utilización del teléfono es el instrumento más innovador en el país, ni siquiera el IFAI ha implementado un sistema como éste. En el IFAI existe un número de atención telefónica (call center) que da asesoría en materia de rendición de cuentas y acceso a la información; pero no se encarga de canalizar y realizar solicitudes de acceso. De este modo, la solicitud vía TEL-INFODF es un instrumento de acercamiento del DAIP a la ciudadanía. Esta forma consiste en que el solicitante ejerce su derecho vía telefónica a través del INFODF, donde el Instituto entrega la solicitud al Ente Público a la que va dirigida. Así, la solicitud vía telefónica se vuelve una valiosa técnica de garantía para expandir y facilitar el ejercicio real del DAIP, pues en el momento de hacer la solicitud se brinda asesoramiento al ciudadano por parte del encargado de procesar la solicitud. No hay que olvidar que un derecho es tal cuando existen las condiciones fácticas para ser realizado, sino tan sólo son leyes y reglas institucionales que servirán de adorno simbólico de nuestro gran compendio de normas. En esta tesitura, “todo conjunto de normas, instituciones y procedimientos sólo adquiere sentido si el ciudadano puede obtener información de sus gobiernos” (Cejudo y Zavala, 2011: 1). Sin duda, TEL-INFODF es un programa importante para expandir el ejercicio del DAIP.

La importancia del teléfono como mecanismo para ejercer el DAIP es crucial, pues no requiere una infraestructura tecnológica propia y costosa para ejercer el derecho, lo que sí necesita el sistema INFOMEX, así como el correo electrónico, además de no ser necesaria una serie de capacidades en el conocimiento y utilización de software. En comparación con los sistemas informáticos, 72 viviendas de cada 100 en el Distrito Federal cuentan con teléfono en sus viviendas (INEGI, 2011b: 7), lo que permite llegar a más población. La importancia de este mecanismo es que reduce los costos para realizar una solicitud, así como brindar asesoramiento inmediato al momento de procesar la solicitud, no sin omitir que se puede dar seguimiento a la petición de información también por teléfono. Ahora, TEL-INFODF no está peleado con el sistema INFOMEXDF, pues las solicitudes hechas por teléfono son ser ingresadas por telefonistas al sistema INFOMEXDF. Así, el teléfono es un medio idóneo para aquellas personas de escasos recursos en la ciudad. La innovación de la ley de transparencia local, respecto de los mecanismos para ejercer el derecho de acceso en otras partes del país, es la implementación del

programa TEL-INFODF, pues la complicación que presenta ir a las OIP por falta de tiempo y dinero hace difícil su ejercicio de ésta forma. Sin duda, el programa TEL-INFODF puede llegar a ser un mecanismo de exportación a los diferentes estados de la República.

Finalmente, a las falencias que presentan todos los mecanismos de acceso a la información se adicionan las siguientes: 1) el uso indiscriminado de prórrogas para procesar la respuesta a las solicitudes de información, la cual puede ser interpretada como falla operativa por desconocimiento, o como una “táctica” para desgastar al solicitante, haciendo que éste dimita su intento por acceder a la información; 2) pago de cuotas de recuperación sobre la información, lo que impide el acceso a la información a los grupos vulnerables y con menor poder adquisitivo, en este rubro, la restricción presupuestaria de cada ciudadano se vuelve, al final del día, la que decidirá si se accede, o no, a la información; 3) formalismos y terminología burocratizada especializada; esto es, cuando la institución solicita aclarar a qué se refiere el usuario con palabras como: “viáticos”, “titular”, o “agenda”, entre otros términos, lo que exige al ciudadano tener un conocimiento especializado sobre la administración pública, lo que la mayoría de la población no posee; 4) declarar inexistencia de la información de forma injustificada; es decir, cuando la información existe, pero el Ente Público la niega porque no existe ningún archivo, o no quiere procesarla por estar desorganizada; 5) confidencialidad argumentando razones de seguridad cuando esa información no es de ese rubro; en otras palabras, cuando existe información pública que no es confidencial y se hace pasar como tal para negar el acceso; 6) desconocimiento de los responsables, cuando un sujeto obligado responde que no es de su competencia para atender la solicitud y remite a un segundo sujeto, donde éste declara que tampoco es de su competencia, lo que produce el llamado “ping-pong” donde nadie asume la responsabilidad para resolver la solicitud; y finalmente, 7) hacer asequible el acceso, pues muchas veces no se puede conseguir la información deseada. (Cejudó y Zavala, 2011)

Uno de los objetivos fundamentales de los Entes Públicos y el INFODF es la necesidad de hacer entendible al ciudadano común la información entregada, dado que “la prevención más importantes es, pues, que hay que ‘ciudadanizar’ la información”. (Cunill, 2006: 30). Aunque, también es verdad, que cierto tipo de información inevitablemente tiene un alto nivel de especialización por los requerimientos técnicos que se necesitan para entenderla, procesarla y utilizarla, como lo son presupuestos, análisis estadísticos, entre otros. Es notable, en este sentido, “el incremento de las organizaciones sociales o simplemente de los grupos ciudadanos cuyo

propósito es ‘conquistar’ información sobre las acciones, decisiones o gastos de la administración y exponerla a la opinión pública (Cunill, 2006: 41). Es cierto que el acercamiento del INFODF con la sociedad atomizada y la civil se refiere a facetas diferentes del sistema social, las cuales deben ser atendidas.

En la Ciudad de México, y en todo el país, es necesaria la promoción y asesoramiento para el ejercicio de derechos, entre ellos el DAIP, ya que es un derecho que al ser de reciente creación, requiere una adecuada campaña de difusión, promoción y vinculación con la sociedad civil y atomizada. Por lo mismo, es necesario buscar la expansión y penetración en el ejercicio del derecho a la información. En este rubro me detendré, pues hablo de buscar la expansión el DAIP debido a que es un derecho que presenta poco conocimiento de su existencia entre la población. Muestra de ello es que del 2006 al 2010 sólo se han ejercido 244,601 solicitudes de información en una población de 8.8 millones de habitantes (INEGI, 2010), lo que implicaría, en un acercamiento no tan riguroso, *que sólo el 2.8% de población del Distrito Federal ha ejercido su derecho de acceso*. Si bien es cierto que el número de solicitudes de información han ido en aumentando desde la fundación del Instituto, el crecimiento ha sido marginal pues no ha superado el umbral de 100, 000 mil usuarios por año. En suma, de 2009 a 2010 decreció el número de solicitudes, al pasar de 91 mil 523 a 86 mil 249 solicitudes (-5.8 por ciento), lo que implica una reducción de 5 mil 274 solicitudes:

CUADRO 1. NÚMERO TOTAL DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN, 2006 -2010

	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Número de solicitudes de información	6,621	19,044	41,164	91,523	86,249	<b>244,601</b>

Fuente: Quinto informe de actividades del INFODF, 2010.

Es importante señalar que “sin una buena demanda de información no se genera la oferta necesaria y, viceversa” (CIDE-COMAIP, 2010: 9). En adición, esta cifra podría reducirse considerablemente por los llamados “clientes frecuentes”, que según estimaciones de Salvador Guerrero Chiprés, ex-Comisionado del INFODF, “realizan entre el 10 y 25% de las solicitudes de información” (Guerrero, 2011: 56), lo que reduce aún más el número de personas que conocen y ejercen su derecho de acceso. A esto el comisionado reconoce lo siguiente: “Estimo que no más

del 10 por ciento de los habitantes de este país han acudido al ejercicio del derecho de acceso. Un análisis riguroso tal vez arrojaría un resultado menor” (Guerrero, 2011: 56). De este modo, hay un reconocimiento institucional de la falta de difusión sobre qué es y para qué sirve este derecho, lo que invariablemente deviene en un déficit para el ejercicio del DAIP. En el caso del DF es imposible saber el número de clientes frecuentes, pues la ley no exige al solicitante plasmar sus datos personales en cada solicitud, tales como: nombre, correo, dirección, etc. En cambio, a nivel federal, sí es un requisito marcado por la ley colocar los anteriores datos para realizar una solicitud. La ventaja del anonimato en la solicitud de información es que impide secrecía selectiva; esto es, la posibilidad que puede llegar a tener un sujeto obligado de negar la información a ciudadanos con problemas legales con el Ente Público. El anonimato permite evitar posibles reproches para ejercer su derecho. El lado débil de esta opción es que impide tener mayor información a la Dirección de Evaluación y Estudios para establecer un compendio estadístico y observar la penetración del DAIP en la sociedad y así reforzar las diferencias que hay en ciertos sectores sociales.

Ahora bien, de las personas que contestaron voluntariamente datos adicionales como edad y escolaridad, se refleja que el perfil del solicitante en su mayoría se concentra entre la edad de 20 a 49 años, además de que el 60% de las solicitudes son realizadas por personas que tienen estudios de licenciatura. De lo anterior surgen varias preguntas: ¿los mecanismos para ejercer el derecho requieren cierto tipo de capital cultural para ser utilizados?, ¿centrar los esfuerzos en los mecanismos electrónicos olvida al universo que no puede acceder a ellos?, ¿el DAIP por el tipo de instrumentos que tiene para ser ejercido se vuelve un derecho elitista para todos aquellos que no cuentan con un alto nivel de escolaridad? En suma, existen solicitudes que provienen de otros estados, así como de otras naciones<sup>525</sup>. Estos datos nos indican que las estimaciones iniciales de que el 2.8% de la población del DF ha ejercido su derecho, se ven reducidas, si aplicamos estos datos de muestra, es posible que de las 244 mil 601, cerca el 14% de ellas provenga de otras regiones del país y del mundo, lo que reduce el nivel de conocimiento, penetración y ejercicio del DAIP por parte de los capitalinos, no sin olvidar el fenómeno de los “clientes frecuentes”.

Hemos hablado del número de solicitudes de información, del perfil del solicitante, así como de dónde provienen. Lo que nos permite tener un panorama sobre la expansión y penetración del DAIP en la ciudadanía capitalina, esto con la intención de formar, fortalecer y consolidar

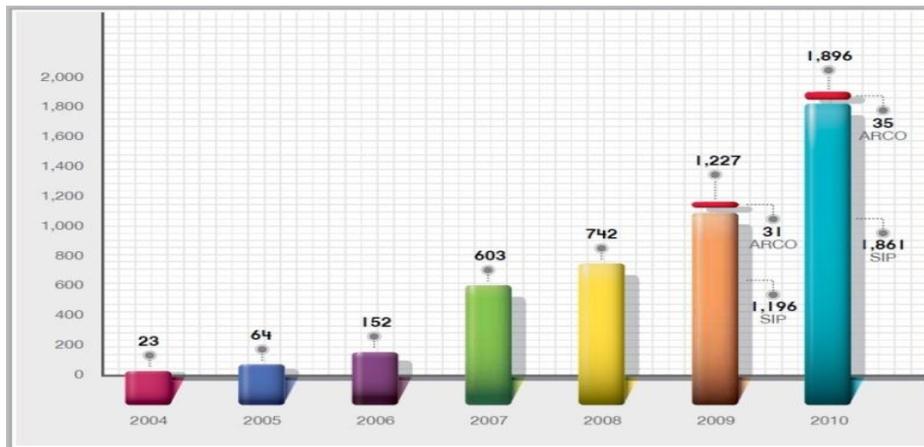
---

<sup>525</sup>Véase solicitud de información con folio 3100000010612.

ciudadanía. Empero, quedarnos con la simple búsqueda de que aumente el volumen en el acceso a la información deformaría uno de los objetivos de este derecho: me refiero al mejoramiento de la calidad de vida del ciudadano mediante la entrega de información veraz y útil. Pensar en una masificación y expansión del DAIP no tendría sentido si la información entregada carece de utilidad para el solicitante. Es imperativo señalar que “lo que interesa a la ciudadanía no necesariamente es lo que interesa a los gestores o a los políticos” (Cunill, 2006: 29), lo que interesa a los ciudadanos no es la cantidad de basura que acumula una ciudad, sino ¿cuántos camiones de basura están destinados a su colonia?, o ¿cuál es la calidad de las escuelas cercanas a su domicilio?, con la intención de reducir la información asimétrica y tomar la mejor decisión sobre dónde enviar a sus hijos a estudiar, como un ejemplo (Flores-Trejo, 2005).

De este modo, un indicador clave para analizar la calidad de la información entregada por los sujetos obligados es el recurso de revisión. El recurso es un derecho ejercido por el ciudadano ante el órgano garante en su facultad de tribunal administrativo cuando se encuentra inconforme con la respuesta emitida por las instituciones. El recurso procede en las siguientes causales: 1) negativa del acceso a la información; 2) declarar inexistencia de la información; 3) clasificar información como reservada y confidencial de forma falsa; 4) cuando se entregue información distinta a la solicitada o, en un formato incomprensible; 5) información incompleta o no correspondiente a la petición; 6) inconformidad con razones que originan la prórroga; 7) inconformidad con los costos, tiempos de entrega y contenido de la información; 8) falta de respuesta en los plazos establecidos; 9) contra la negativa del sujeto obligado a realizar una consulta directa; y 10) cuando el solicitante considere una respuesta del Ente Público como antijurídica (LTAIPDF-Art. 77, 2008: 25). El recurso de revisión es la principal herramienta que tiene el ciudadano para hacer valer su derecho si considera que ha sido agraviado al no cumplir con sus expectativas al momento de emitir la respuesta. Cabe destacar que “para hacer exigible la información no basta con que se consagre el derecho; es imprescindible, además, que existan canales expeditos que permitan que el derecho pueda ser reclamado toda vez que las autoridades públicas intenten violarlo” (Cunill, 2006: 32). Por consiguiente, el recurso de revisión “forma parte nuclear de la actuación del INFODF, pues es a través de este mecanismo jurídico y mediante la toma de decisiones colegiadas, que ejerce su facultad de vigilar que se cumpla plenamente el derecho de acceso a la información pública” (INFODF, 2011: 69). La ciudad en este rubro presenta el siguiente estado:

GRÁFICA 2: NÚMERO DE RECURSOS DE REVISIÓN, 2004 – 2010.



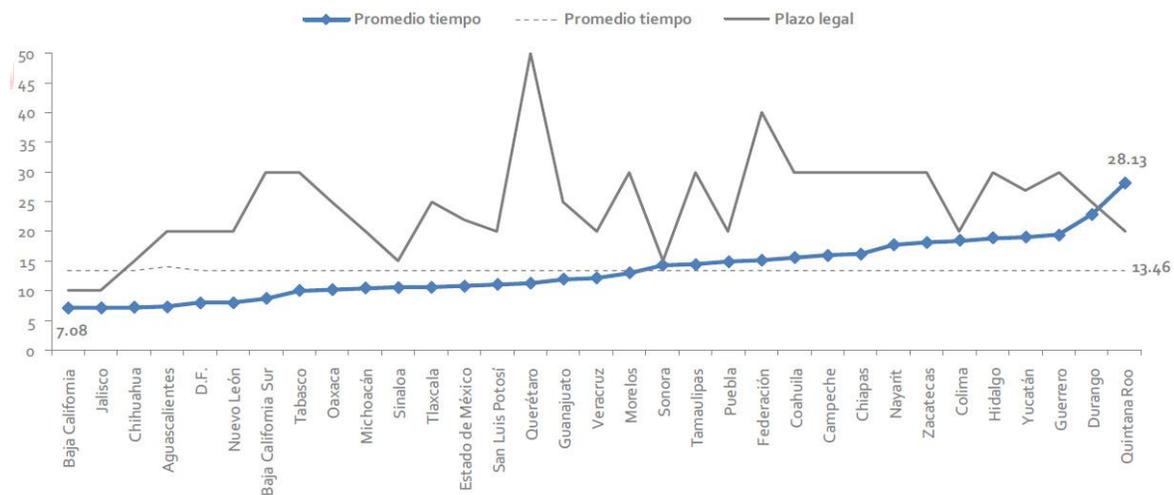
Fuente: Quinto Informe de Actividades, INFODF 2011.

Es importante señalar que el aumento de los recursos de revisión se da forma constante durante siete años, esto no necesariamente puede ser interpretado como el aumento de la entrega de información incompleta o deficiente, pues al momento de crecer las solicitudes de información, con ello, los recursos de revisión también lo hacen. Asimismo, el crecimiento de los recursos de revisión es un reflejo del aumento del conocimiento del ciudadano sobre esta herramienta para defender su derecho. Para solventar esta afirmación, el Instituto realizó la Encuesta de Satisfacción de los Solicitantes de Información Pública aplicada en el sistema INFOMEXDF y los buzones de las OIP. De 2007 a 2010 la encuesta fue aplicada a 11 mil 373 ciudadanos. En la encuesta una de las preguntas era la siguiente: De no quedar conforme con la respuesta que recibió, ¿sabe que tiene derecho a interponer un recurso de revisión ante el INFODF?, en el 2010, el 85.1% respondió que sí, y el 14.9% dijo que no tenía conocimiento. Los resultados fueron muy similares en el año 2007 donde el 83% dijo que sí, y el 17% que no (INFODF, 2011: 61). Sin embargo, la encuesta sólo fue aplicada para los usuarios de INFOMEXDF y de las OIP, y no para los usuarios de TEL-INFODF, lo que influye en el tipo de respuesta, pues los tipos de mecanismos por los que se ejerce el derecho, son indicador del sector poblacional que los usa.

Por otro lado, un indicador que sirve para medir la calidad de la información, así como la atención al solicitante, es el tiempo de respuesta. Entregar información en plazos aletargados y cansinos ocasionaría que el principio de expedites, enarbolado en la Constitución, se violara. Respecto de los plazos, Ackerman y Sandoval (2005: 32) nos dicen que existen países como Noruega y Suiza donde el periodo de respuesta es sumamente corto (24 horas), y otros, como Canadá, India, Irlanda y Sudáfrica con 30 días; no obstante, algunos países en desarrollo señalan

que plazos reducidos para entregar la información, podrían sobrecargar su débiles y abrumadas burocracias, obstaculizando el acceso a la información, pues los plazos pueden vencer y la cantidad de casos apelados a las cortes y órganos garantes puede crecer exponencialmente. Sin duda, en este sitio se encuentra nuestro país, y en menor grado, nuestra ciudad. Ahora bien, lo anterior son los plazos legales, lo que muchas veces difiere en lo fáctico. Según datos del CIDE y la COMAIP (2010: 101), los rangos en la entrega de respuesta en todo el país son muy heterogéneos. La siguiente gráfica nos señala tres tendencias. La primera se refiere a los plazos legales, los cuales cambian para cada entidad federativa. En línea seguida se muestran los promedios de respuesta para cada entidad, que van de 7.08 días, que es el plazo más rápido ubicado en el estado de Baja California y el más aletargado que es Quintana Roo con 28.13 días. El segundo promedio nacional a línea punteada se refiere al promedio nacional de entrega de la información que es de 13.46 días.

GRÁFICA 3. PROMEDIO NACIONAL DE RESPUESTA LAS SOLCITUDES DE INFORMACIÓN<sup>526</sup>



Fuente: Métrica de la Transparencia 2010 (2011: 105)

<sup>526</sup>El promedio de respuesta fue obtenido bajo un ejercicio de usuario simulado de 1, 810 solicitudes de información, en donde se realizaron las mismas preguntas a los diferentes sujetos obligados de todo el país, para mayor información véase CIDE-COMAIP, 2010.

La entrega de la información de manera oportuna facilita al usuario cumplir sus metas y expectativas creadas para reducir la información asimétrica, y así buscar aumentar la certeza jurídica del solicitante. Sin embargo, la entrega de datos en plazos cortos, no necesariamente beneficia al solicitante, pues la institución puede verse en la necesidad de cumplir sólo con el trámite, olvidando verificar la veracidad de lo que se entrega al ciudadano, afectando así la calidad informativa. Aquí encontramos que uno de los problemas más serios en todo el país se encuentra en la calidad y exactitud de las respuestas a la solicitudes, pues “los usuarios que reciben información —sea mediante solicitud o bien mediante los portales— carecen de mecanismos para verificarla y no existe ninguna consecuencia efectiva para la mala calidad de la información proporcionada (CIDE-COMAIP, 2011: 7).

El DF en los plazos de respuesta se encuentra en la punta a nivel nacional, pues se ubica por debajo del promedio nacional que es de 24 días hábiles en los plazos legales y 13.46 en lo fáctico<sup>527</sup>; empero, en lo legal se podría reducir el tiempo de prórroga a 5 días, como en el estado de Baja California, lo que impulsaría una forma de presión a los demás estados para mejorar sus tiempos de respuesta. Ahora, que si se piensa a futuro, se pueden reducir los plazos de respuesta si la infraestructura que responde a las solicitudes creciera, lo que implica más recursos a los rubros de la transparencia. Es crucial señalar que el aumento del ejercicio del DAIP debe preocuparse por el volumen de las solicitudes; pero también ir acompañado de una adecuada calidad en la entrega de la información, pues si el derecho no cumple con las expectativas de los usuarios por recibir información irrelevante, se puede perder el interés por ejercer el derecho, ya que se percibiría como un instrumento sin eficacia para aumentar la calidad de vida de la población.

#### 4. El DAIP y la participación ciudadana. Distancias y acercamientos

La necesidad de una interacción entre los dispositivos institucionales del DAIP y la participación ciudadana (en adelante PC) tiene como objetivo permitir que el acto participativo incida en la formulación y ejercicio de las políticas públicas. El DAIP y la PC son dos ejes fundamentales para potenciar la calidad y eficiencia de nuestras democracias. En muchas ocasiones tenemos políticas que se encuentran desvinculadas del ciudadano, a pesar de que ellas son diseñadas para atender situaciones problemáticas de los mismos. En este aspecto, la forma en que las

---

<sup>527</sup>Véase Métrica de la Transparencia (2011: 33).

instituciones de acceso a la información y de participación se encuentren diseñadas, impactará invariablemente en nuestra joven democracia. Por ello, se requiere un diseño de política pública integral, en donde existan vínculos entre cada institución.

En este rubro, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) parte de que la participación es un derecho inalienable de los capitalinos a intervenir en las decisiones públicas y así contribuir a las soluciones de problemáticas que corresponden al interés general (art. 10). En esta sintonía, la LTAIPDF señala que uno de sus objetivos es promover que toda persona tenga acceso a la información pública mediante procedimientos sencillos, expeditos y gratuitos con la intención de fortalecer la rendición de cuentas y la democratización (art. 9). En este aspecto, se observa una sinergia positiva entre los dos andamiajes simbólicos e institucionales de estos procesos, los cuales tienen como intención el fortalecimiento de la ciudadanía y, por ende, de la democracia. De tal forma, existe una interconexión funcional, más que una desvinculación estructural. Ahora, la construcción del andamiaje institucional es sólo el inicio de un proceso más amplio de construcción hacia una sociedad deseable. Sin embargo, en los rubros operativos de las dos leyes, encontramos serias distancias, pues los dos marcos normativos se encuentran desvinculados.

Como ejemplo, la LTAIPDF señala que uno de sus objetivos es optimizar la participación comunitaria en la toma pública de decisiones, así como permitir la evaluación de las políticas públicas; en adición, la LPCDF dice que es un derecho inalienable de los capitalinos acceder a la información pública. A pesar de ello, no existe ningún programa de formación de capacidades entre el INFODF y los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos<sup>528</sup>. Lo que sí tenemos son dos programas de participación social del Instituto: 1) Programa de Coinversión para el Desarrollo del Distrito Federal, y el 2) Programa de Participación Social por la Transparencia del Distrito Federal. En el primero, el INFODF y la SEDESOL-DF aportaron fondos para financiar proyectos de las asociaciones de la sociedad civil que busquen potenciar el desarrollo de los habitantes del Distrito Federal. Como ejemplo, en 2007 se asignaron recursos al programa “Monitoreo Vecinal”, de la Asociación Movimiento Pro-Vecino A.C., lo relevante del proyecto es que se tenía la intención de monitorear los recursos asignados a la construcción de vivienda dirigida a grupos marginados que ejercía el INVI. Aquí tenemos un programa que permite al ciudadano común cerciorarse que la entrega de viviendas se realice en base a criterios de

---

<sup>528</sup> Véase solicitud de información con folio3100000014911

transparencia, lo que seguramente inhibirá actos de corrupción, impidiendo entregar las viviendas a grupos de poderes clientelares o corporativos. Como es posible ver, la fiscalización que puede ejercer el ciudadano con esos programas muestra que los temas de observancia no necesariamente deben ser macros, políticos, o especializados, sino simplemente aquellos que son de su interés, pues generarían un alto impacto en su vida cotidiana, mejorando así su calidad de vida.

En este aspecto, el segundo proyecto es el Programa de Participación Social por la Transparencia del Distrito Federal, en el que se financió a cinco proyectos que se circunscriben a los siguientes temas: 1) capacitación ciudadana; 2) análisis del cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los Entes Públicos; 3) difusión del DAIP en grupo que representan diversidad cultural; 4) programas enfocados al ejercicio de mujeres; y 5) el desarrollo del DAIP en colonias populares del DF. Lo relevante de este programa es que buscó realizar trabajo a ras de cancha con los ciudadanos, en donde sus jugadas tenían la intención de meter varios goles para mejorar la calidad de vida de los capitalinos. Con ello, el DAIP se ubica en el terreno de los incentivos, esto para colocarse no sólo como un derecho abstracto, sino compatible con las necesidades de vida de la población.

En este aspecto se muestra la valía de la sociedad civil para ejercer acciones que muchas veces no son ni siquiera pensadas por las instituciones. Sin embargo, no hay que caer en el pensamiento maniqueo de que todo lo que sucede en la sociedad civil es positivo e idílico, y que todo los procesos desencadenados por las instituciones son aversivos y negativos. Las dos esferas de acción, sociedad civil e instituciones, pueden ejercer acciones de vinculación y trabajo integral que aglutinen sus puntos de vista, teniendo como resultado instituciones más sólidas y coherentes con las necesidades sociales. No obstante, hasta la fecha, las formas de participación contempladas en la LPCDF no reconocen los mecanismos de acceso a la información ya existentes, tan sólo enuncian el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero no se vinculan con los mecanismo diseñados por el INFODF. En esta tesitura, la LTAIPDF, habla de la participación como un propósito que se materializará con el acceso a la información. Sin embargo, el acceso a la información no implica participación, y viceversa. De este modo, los dos procesos deben ser entendidos desde una estructura de incentivos mutuos e integrales que permitan motivar al ciudadano a realizar el acto participativo de forma informada.

El peligro de la participación sin información radica en que el acto participativo puede ser corporativizado o ingresado a una red clientelar, violando uno de los dispositivos institucionales

para establecer una democracia política: la participación libre y autónoma (Dahl, 1991). Asimismo, la participación sin mecanismos de información puede ser usada como un instrumento de legitimación de personas o intereses autocráticos o demagógicos. De ahí que sea necesario formar un vínculo entre las instituciones de transparencia y participación ciudadana. El mismo Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal señala: “un gran reto para la Ciudad de México es la construcción de una cultura política de participación ciudadana más allá de las elecciones y la disputa de los puestos de poder político por parte de los partidos” (2009: 165). Lo anterior nos remite a la ciudadanía de baja intensidad a las que se refiere O’Donnell (2004), en donde existe un ejercicio intermitente de diferentes derechos fundamentales.

En este aspecto, para fortalecer la cultura política es necesario que el acceso a la información a la información se rija bajo el principio de gratuidad, tal y como señala Villanueva:

El principio de gratuidad de la información es uno de los elementos constitutivos del derecho a saber. Si no existiera la gratuidad, el derecho a la información no sería un derecho humano fundamental en tanto que dividiría a quienes pueden ejercerlo, la minoría, de quienes no podrían hacer suyo este derecho. (Villanueva, 2010).

Decir que el ejercicio de un derecho sea gratuito, no implica que no tenga costos para los contribuyentes, pues los ciudadanos mediante un sistema de cooperación fiscal sostienen la gratuidad del derecho con la intención de que las personas que no tienen la capacidad de solventar los gastos del derecho lo realicen. Como indican Holmes y Sunstein (2011: 241), desde la perspectiva de las finanzas públicas, todos los derechos son licencias otorgadas a los individuos para que persigan sus diferentes propósitos aprovechando los bienes colectivos, que a su vez incluyen una parte de los bienes privados acumulados bajo la protección de la comunidad. Por tal motivo, en todo caso, “las políticas de transparencia son indispensables en una democracia. Pero también es cierto que sus costos y su incorporación a la dinámica política y organizativa deben desarrollarse bajo principios de razonabilidad” (Arellano, 2006).

Hablar de los costos de un derecho<sup>529</sup> puede ser políticamente incorrecto por minar la idea de que los derechos son una inversión para el desarrollo de nuestra democracia. Sin embargo, saliendo del plano normativo, los derechos, para ser llevados al plano de la realidad, requieren

---

<sup>529</sup>Se entenderá al costo de los derechos desde la perspectiva de finanzas públicas, en donde se requiere cierta solvencia presupuestaria para aplicar y garantizar cualquier derecho legalmente aceptado (Holmes y Sunstein, 2010).

esta perspectiva. “Si la comunidad no decide en conjunto garantizarlos mediante el empleo de fondos públicos, el derecho pierde su existencia como tal [...] Los derechos cuestan dinero. Es imposible protegerlos o exigirlos sin fondos y apoyos públicos. [De este modo], el derecho existe si tiene costos presupuestarios.” (Holmes y Sunstein, 2011:26-38). Si bien es cierto que hay costos presupuestarios, eso no implica que sean un gasto; más bien, son una inversión que aumenta la riqueza social, lo que los hace autofinanciables.

De esta forma, se asume que todos los derechos son positivos, pues todos requieren gastos públicos, incluidos los llamados derechos negativos<sup>530</sup> que supuestamente son garantizados sin la intervención de Estado; empero, hasta ése tipo de derechos requieren un sistema de justicia que de validez a dichas garantías. Los derechos presuponen una intervención del Estado mediante cortes e instituciones, las cuales son financiadas por los recursos de los contribuyentes, lo que implica la intervención del Estado para garantizarlos (Holmes y Sunstein, 2011).

En este tema existen entidades federativas donde el DAIP se encuentra establecido formalmente; pero los mecanismos procedimentales impiden ejercerlo. Veamos el siguiente cuadro comparativo sobre los costos de reproducción respecto de la copia simple en algunas entidades federativas:

CUADRO 2. COSTOS DE REPRODUCCIÓN DE LAS COPIAS SIMPLES EN MÉXICO<sup>531</sup>

---

<sup>530</sup>Sunstein y Holmes señalan que existe una falsa dicotomía entre *derechos negativos*, de no intervención (derecho civiles, y políticos como los derechos de libertad y derecho de participación política, entre otros) y los *derechos positivos* (derechos sociales, derecho a la educación, a la asistencia social), pues el derecho a votar requiere que el Estado provea de la infraestructura necesaria (casillas, boletas, sillas) para que el ciudadano puede ejercer su derecho, lo que implica su intervención. Así como el derecho a la libertad requiere que un órgano del Estado, en este caso el Poder Judicial mediante sus tribunales y cortes, garantice mediante su intervención que el ciudadano goza de libertad negativa; esto es, sin intervención externa. De este modo, “la protección ‘contra’ el gobierno es impensable sin la protección ‘del’ gobierno” (2011: 77).

<sup>531</sup>Los datos tienen como fecha de corte, el año 2010, esto se debe a que los costos aumentan y disminuyen de acuerdo a las modificaciones en las Leyes de Ingresos de cada entidad. Asimismo, se coloca al estado de Coahuila en la zona verde, porque si bien la copia simple cuesta 1 peso, las primeras 100 son gratis.

VERDE		AMARILLO		ROJO	
Oaxaca	0.001 pesos	Chihuahua	0.50 pesos	Puebla	1.50 pesos
Hidalgo	0.001 pesos	Guanajuato	0.50 pesos	Baja California	1.66 pesos
Quintana Roo	0.001 pesos	San Luis Potosí	0.57 pesos	Baja California Sur	1.72 pesos
Guerrero	0.04 pesos	Morelos	0.3 pesos la primer hoja y 0.6 pesos las siguientes	Michoacán	2 pesos
Yucatán	0.11 pesos	Aguascalientes	1 peso	Estado de México	13 pesos
Querétaro	0.47 pesos	Chiapas	1 peso	Tlaxcala	13 pesos
Sinaloa	0.5 pesos	Tabasco	1 peso	Campeche	91.62
Coahuila	1 pesos[1]	Distrito Federal	1 peso		
		Sonora	1 peso		
		Zacatecas	1 peso		
		Nuevo León	0.12 Salario mínimo		
		Nayarit	0.60 pesos		
		Veracruz	1.10 pesos		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Villanueva, 2010 y Saul L., 2007

Las entidades que facilitan el ejercicio del derecho de acceso son ubicadas en la franja verde, esto se debe a que existe un costo razonable de reproducción de los datos y archivos que requiere el solicitante. En un nivel promedio se encuentran las entidades de la franja amarilla. En ellas los costos son razonables y accesibles. No obstante, en el cuadro de los burritos y del deshonor, tenemos a Puebla, Baja California, Baja California Sur, Michoacán, Estado de México, Tlaxcala y, sobre todo, al infame ejemplo de Campeche. Ahí los costos son elevados, saltando a la vista el Estado de México, pues tiene una población de 15.1 millones de habitantes (INEGI, 2010), siendo una entidad federativa que aglutina más población; pero de las que más ejerce frenos en términos de gratuidad para ejercer el DAIP.

Recientemente, el estado de Puebla está compitiendo por ser el peor en toda la República, pues viola sus obligaciones constitucionales para garantizar un derecho fundamental, en este caso, el DAIP. El 19 de diciembre de 2011 se publicaron en el Periódico Oficial del estado de Puebla modificaciones en la Ley de Ingresos 2011, en donde se establece que la información comprobatoria del ejercicio del gasto público, la operación recaudatoria y sus resoluciones de carácter fiscal, sólo se entregarán de forma impresa y certificada, previo pago de derechos correspondientes, lo que asciende a 80 pesos por hoja (IFAI, 2012: 1). Así observamos una legislación local que viola garantías individuales, en especial la referida al artículo 6° constitucional. De este modo, el congreso del estado de Puebla aprobó por unanimidad este descaro junto con el gobernador Rafael Moreno Valle Rosas, miembro del Partido Acción

Nacional. Con esto se ha incurrido en una falta sumamente grave, pues violan los derechos humanos de los poblanos<sup>532</sup>, por lo que la Confederación Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP)<sup>533</sup> ha iniciado un proceso de inconstitucionalidad que es apoyado por el IFAI. Lo anterior se debe a que el principio de gratuidad simplemente no existe y, con ello, flagelando el artículo 6° de la Constitución en su fracción tercera, donde se habla que toda persona tendrá acceso *gratuito* a la información pública. De este modo, hay una brecha enorme entre el *de jure* y el *de facto*; esto es, de lo formal a lo fáctico. En lo formal es un derecho; pero en lo fáctico es un privilegio acceder a la información.

Ahora bien, y a todo esto, qué con el DF. Digamos que su labor es promedio, pues se ubica en la franja amarilla con un costo de reproducción de copia simple a un peso y certificada a cuatro pesos. No obstante, el costo de copia simple a 1 peso se mantuvo hasta 2010, debido a que en el 2011 el costo subió a 1.50. De acuerdo a la visión institucional del INFODF, la cual busca ser un órgano líder y de vanguardia, en este aspecto no lo es, ya que actualmente en otros estados, como Veracruz, el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (IVAI) no cobra nada por la copia simple ni certificada o, estados como Zacatecas e Hidalgo la copia simple vale 50 centavos.

Para el caso del DF, el aumento de los costos de la información tuvo un impacto negativo en las instituciones de participación, pues la LPCDF establece que una de las responsabilidades de los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos es desarrollar acciones de información, capacitación hacia la ciudadanía para fortalecer la participación; sin embargo, de acuerdo al INFODF, no existe ningún vínculo de capacitación entre los Comités y el Instituto. Con ello, los Comités carecen de los insumos informativos para desarrollar estas actividades, pues muchas veces los Comités se componen de individuos que se encuentran supeditados a ejercer sus actividades con información limitada e incompleta, aunado a que el costo de la información puede ser un impedimento. Con lo que observamos una desvinculación entre distintos mecanismos de participación y acceso a la información.

## 5. Conclusiones

---

<sup>532</sup>El término “poblanos” se utiliza en México para hablar de las personas que han nacido y viven en el estado de Puebla.

<sup>533</sup>La Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, (COMAIP) está integrada de manera voluntaria por todos los organismos de acceso a la información pública existentes en el país. Con ella se tiene como intención tener una institución que agrupe y congrege las necesidades comunes del derecho de acceso y la transparencia en el país.

En México existe la necesidad de fortalecer las instituciones de participación y acceso a la información. La democracia no se reduce al tema electoral, el cual, sin duda, es fundamental para acceder al poder; sin embargo, la recreación de diversas formas participativas, además del voto, son la base de una democracia que contempla la inclusión de sus ciudadanos en la toma pública de decisiones, lo que invariablemente apunta no sólo a los mecanismos de acceder al poder, sino en las formas en las que se ejerce y limita el poder político. Para lograrlo se requiere que la ciudadanía mexicana ejerza sus derechos de forma amplia y libre. En este aspecto la sociedad civil es fundamental, pues con sus redes asociativas puede impulsar ciertos temas que han sido relegado por las instituciones. El caso del DF es paradigmático, pues se coloca como una de las entidades federativas más avanzadas en la materia, no podríamos esperar menos de la ciudad; pero sí podemos exigir un avance más profundo, pues con ello, las otras entidades podrían retomar las buenas prácticas del DF para emularlas y, al mismo, no repetir los déficits o malos manejos que también sucede en la ciudad. La construcción democrática en el nivel local del país nos muestra importantes matices en la forma de ejercer el derecho. Sin duda, lo local se vuelve un espacio de integración de dinámicas sociales que permitirían a los ciudadanos potenciar la calidad de nuestras democracias.

La Ciudad de México es un nodo articulador de dinámicas sociales del Estado-Nación mexicano. Es innegable que sus procesos impactan invariablemente a la República entera. No nos confundamos, la ciudad es líder a nivel nacional en el fortalecimiento sobre el derecho a la información. La Métrica de la Transparencia señala que el Distrito Federal su ubica en los cuatro primeros lugares de las dimensiones evaluadas, las cuales son: 1) normatividad; 2) portales de internet; 3) usuario simulado; 4) capacidad institucional (CIDE-COMAIP, 2011: 215). Ahora bien, la Métrica tiene una innegable virtud: ser un estudio que establece un mapeo general a nivel nacional del estado que guarda el DAIP y la transparencia. Sin embargo, partiendo de un análisis un poco más detallado, el DF aún muestra serios déficits en la materia.

*Consideraciones para fortalecer la vinculación con la sociedad y la expansión del DAIP en la ciudad.*

Mostradas las carencias de apropiación en el ejercicio del DAIP y su invariable impacto negativo en las instituciones de participación se recomienda adoptar un programa como “IFAI-Comunidades”, el cual pone énfasis en aquéllos grupos sociales desprovistos de poder o

influencia en la asignación de recursos y definición de políticas gubernamentales, a fin de que éstos fortalezcan sus capacidades para mejorar sus condiciones de vida (IFAI, 2007: 1). Con “IFAI-Comunidades” se busca que el principio de universalidad no sólo sea una carta a los Reyes Magos, sino un hecho materializado y concreto que se viva a diario en México. En el proyecto Comunidades se pretende que las organizaciones civiles participantes desarrollen una estrategia de capacitación y acompañamiento que fortalezca los grupos sociales de comunidades urbanas marginadas para ejercer el DAIP. Asimismo, sería importante fortalecer el Centro de Atención Personalizada, puesto en marcha por el INFODF, el cual realiza actividades de difusión, promoción y asesoramiento de forma individualizada, lo que le permite ser el primer programa en la Ciudad de México que busca ingresar al gran número de personas atomizadas. Sin embargo, este programa le ha faltado apoyo institucional, pues en ese año sólo se presentaron en 15 eventos masivos, logrando una afluencia de sólo 38, 850 personas (INFODF, 2009: 200).

Sin una vinculación operativa entre las instituciones de transparencia y participación, la calidad de nuestra democracia, no sólo a nivel local, sino también nacional, jamás podrá ser materializada<sup>534</sup>.

## 6. Bibliografía

Ackerman, John y Sandoval, Irma E. (2005), *Leyes de acceso a la información en el Mundo*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Ackerman, John (2007), *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. México: Siglo XXI.

AMIPCI (2011), *Hábitos de los usuarios de internet en México*. URL: [www.amipci.org.mx/temp/Habitos2011AMIPCI-VersionEjecutiva-0008343001306794341OB.pdf](http://www.amipci.org.mx/temp/Habitos2011AMIPCI-VersionEjecutiva-0008343001306794341OB.pdf).

Arellano, David (2006), “Fallas de la transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones pública”, en *Documentos de trabajo*. CIDE.México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

Banisar, David (2004), *Freedom of Information and Accesess To Government Record Laws Around the World*. URL: [http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2004.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2004.pdf)

---

<sup>534</sup>Agradezco los atinados comentarios de la Dra. Norma Angélica Gómez Méndez para la realización de esta investigación, así como al comité evaluador por sus pertinentes observaciones.

CDHDF (2009), Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Cejudo, Guillermo y Zavala, Dirk (2011), “Procesos y prácticas del acceso a la información: un ejercicio de usuario simulado”, en Documentos de trabajo. CIDE. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

CIDE-COMAIP (2011), Métrica de la transparencia 2010. México: CIDE-COMAIP.

Crespo, José Antonio (2002), Fundamentos políticos de la rendición de cuentas. México: Auditoría Superior de la Federación-Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados.

Cunill Grau, Nuria (2006), “La transparencia en la gestión pública ¿Cómo se construye viabilidad” en Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública, núm. 8. Chile: Universidad de Chile-Instituto de Asuntos Públicos.

Del Carmen López, Emilio (2010), “El acceso a la información como dispositivo institucional para la consolidación de la democracia política en el México contemporáneo”, en 2º Concurso de ensayo. Universitarios Construyendo Transparencia. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. pp. 7-75.

Ferrajoli, Luigi (2006), “Sobre los derechos fundamentales”, en Cuestiones constitucionales, núm. 15, julio-septiembre. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.

Flores-Trejo, Eduardo (2005), Perfeccionamiento y clasificación de las leyes de transparencia y acceso a la información, documento presentando en el X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD-Santiago, 18 al 21 de octubre.

Garrido, A., Martínez, MA., y Parra, F. (2011), Accountability, democracia y reforma política en México. México: Siglo XXI.

Guerra Ford, Oscar M. (2011), Los órganos garantes de transparencia. Integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos. México: Instituto de Investigaciones Jurídica-Universidad Nacional Autónoma de México.

Holmes, Stephen y Sunstein R. Cass (2011), El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos. Buenos Aires: Siglo XXI.

IFAI (2007), Proyecto IFAI-Comunidades. URL: <http://www.ifai.org.mx/ProyectoComunidades>

IFAI (2012), Comunicado de prensa 007. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.

INEGI (2010), Información Nacional, por entidad federativa y municipios. URL: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=9>

INEGI (2011), Censo de población y vivienda 2010. URL: <http://www2.inegi.org.mx/sistemas/mapaticomexicocifras3d/default.aspx?e=9&mun=0&sec=M&ind=1003000024&ani=2010&src=487&i=>

INFODF (2009), Tercer Informe de Actividades y resultados 2008. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

INFODF (2011), Quinto Informe de Actividades y resultados 2010. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Latinobarómetro (2011), Informe 2011. Santiago. URL: <http://www.infoamerica.org/primeralib/2011.pdf>

López-Ayllón, Sergio y Haddou Ruiz, Alí Bernardo (2006), “Rendición de cuentas en los órganos reguladores autónomos: algunas consideraciones sobre el diseño institucional de las autoridades reguladoras en México”, en Documentos de trabajo. CIDE. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

Merino, Mauricio (2005) “Introducción”, en Merino Mauricio (coord.) Transparencia: libros, autores e ideas. México: Instituto Federal de Acceso a la Información –Centro de Investigación y Docencia Económica.

Moe, M., Terry (1990), “Political Institutions: The neglected side of the story” in Journal of Law, Economics and Organization, Vol.6, Special Issue: [Papers from the Organization of Political Institutions Conference, Oxford University], pp. 213-253.

North, Douglass (1990), Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica.

O’Donnell, Guillermo (2004), “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política” en Revista Española de Ciencia Política, Núm. 11, Octubre, pp. 11-31.

O’Donnell, Guillermo (2007a), Disonancias. Críticas Democráticas. Argentina: Prometeo.

O’Donnell, Guillermo (2007b), “Hacia un Estado de y para la democracia”, en Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina. Lima: PNUD.

Przeworski, Adam (2010), Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno, Buenos Aires: Siglo XXI.

Rabotnikof, Nora (2005), En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea. México: Instituto de Investigaciones Filosóficas-Universidad Nacional Autónoma de México.

Rodríguez Zepeda, Jesús (2004), Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Rosas Huerta, Angélica (2008), “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional” en Política y Cultura. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

Saul, L. (2007), ¿Cuánto cuesta la información pública? El Universal. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/29177.html>

Schedler, Andreas (2008), ¿Qué es la rendición de cuentas? México: Instituto Federal de Acceso a la Información.

Sermeño, Angel (2005), “Democracias de calidad: ¿un nuevo espejismo?” en Breviario Político, núm. 4.

Transparency International (2011), Corruption perceptions.Index.URL: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

Villanueva, Ernesto (2010), Los costos del derecho a saber. URL: [www.proceso.com.mx/?p=81322](http://www.proceso.com.mx/?p=81322)

Legislación

Artículo 6 ° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Estatuto de Gobierno del Distrito Federal” 1994[2010], Diario Oficial, México.

“Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal” (2010), Gaceta Oficial del Distrito Federal. México.

“Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal” (2008), Gaceta Oficial, México.

“Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” (2002), Diario Oficial, México.

“Ley Número 20.285 sobre Acceso a la Información” (2008), Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. URL: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

## **La participación de mujeres líderes en los comités ciudadanos: Tlalpan, Distrito Federal**

*Sandra Martínez Hernández*

### **Resumen**

La marcada diferencia del tiempo que dedican los hombres y mujeres al hogar denota un espacio mínimo para aquellas madres que participan en los comités ciudadanos de Tlalpan. A pesar de estas dificultades las mujeres, hoy líderes de sus comunidades, han sabido sortear diversos obstáculos para insertarse en un proceso de una democracia que no sólo se ha gestado en sus colonias, sino que han sabido llevarla hasta sus propios hogares; su labor, además de encausar beneficios en sus comunidades, ha trastocado sus hogares causando una dinámica distinta con su familia. En los comités ciudadanos han encontrado un espacio de diálogo, antagonismo y, de una relación de trabajo con las instituciones públicas. Por tanto en este trabajo se discute una reconfiguración de la democracia partiendo de una investigación cualitativa que se ha trabajado con las mujeres líderes participantes en los comités ciudadanos de Tlalpan, Distrito Federal.

Palabras clave: participación ciudadana, comités ciudadanos, mujeres líderes, democracia.

### **Introducción**

La democracia ha sido uno de los temas más estudiados en la historia. Pareciera que hay muy poco por debatir. Sin embargo, en una sociedad que poco a poco se ha convertido en una sociedad de masas, existen diversas líneas temáticas que faltan por discutir. Lo primero a plantear es la necesidad de una reconfiguración del mismo concepto de democracia, el cual no sólo se debe circunscribir a leyes o teorías tradicionalistas. Por ello parto de la premisa que hace falta buscar nuevas apuestas de una democracia incluyente y participativa; la cual apueste por un ejercicio ciudadano que vaya más allá de las votaciones. Además, que no sólo se vea al espacio democrático como un lugar de élite, al contrario, la participación de los ciudadanos debe ser una práctica impulsada tanto desde el Estado como desde la propia sociedad civil. Es un trabajo recíproco.

Con base en esta urgencia por un cambio en el concepto y la práctica de democracia sostengo que la participación ciudadana es una respuesta a los problemas que atañen a nuestro país.

Asimismo considero que son los comités ciudadanos un espacio de diálogo, trabajo, pluralidad y solidaridad que permiten la construcción de una democracia desde la sociedad civil, sin romper relación alguna con el Estado. Además, en esta reconfiguración debe incluirse la construcción de un proyecto político común (Magrovejo; 1992; 59) que apele al reconocimiento del trabajo de las mujeres que se han desarrollado en estos espacios. Su labor permite entender una democracia paralela: en el espacio público y privado; lo cual encamina a analizar nuevos procesos de participación que no solamente se adhieren a sus comunidades, al contrario, se llevan a los propios hogares.

De esta forma el tema de esta ponencia lleva por título *La participación de mujeres líderes en los comités ciudadanos: Tlalpan, Distrito Federal*, trabajo que se desarrolla como parte de una tesis de licenciatura, misma que tiene como antecedente una práctica regional en el año 2010 desarrollada por parte de un grupo de la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente la investigación se enfoca al proceso de trabajo de las mujeres en los comités: sus antecedentes, motivaciones, problemas, relaciones con las instituciones públicas, cambios en el discurso político así como en la propia dinámica de sus hogares.

El marco teórico de esta investigación se sostiene a través de los siguientes autores: Alain Touraine son su teoría de *la desmodernización* y su planteamiento de la democracia través del Sujeto; Nuria Cunill investigadora que plantea a la participación ciudadana como la *socialización* de la política; Álvarez Enríquez quien se ha enfocado en los procesos de trabajo desde la sociedad civil con una relación con el propio Estado; y Gisela Espinosa, investigadora enfocada al feminismo, específicamente al popular. Estos autores, entre otros, sostienen el marco teórico de este estudio cualitativo.

Es importante mencionar que no existen estadísticas que demuestren en forma cuantitativa la presencia de las mujeres en los comités ciudadanos, debido a que en la Ley de Participación Ciudadana está estipulado que para formar un comité debe haber equidad de género. De esta forma los números pueden develar poco de la realidad en este tema; por lo que es necesario llevar a cabo una investigación desde una metodología cualitativa. El método de estudio es el relato de vida, el cual es aplicado a mujeres líderes de Tlalpan; las entrevistas se aplican en dos sesiones de una hora y media hasta dos horas. Para la interpretación de los discursos, mismos que develan la

realidad de las mujeres participantes, se toma como base a la hermenéutica. Es importante destacar que los relatos de vidas “brindan información sobre las personas desde su vivencia cotidiana y la cultura material que las envuelve, mediante un lenguaje oral que, además de designar lo propio, adquiere relevancia, los tonos, el volumen, el ritmo de la voz, dando significado a lo que se dice y cómo se dice, revelando las emociones de los narradores, su interpretación y participación”. (Molinar y Herrera; 2009; 43)

Lo anterior conviene cuando se pretende explorar tanto la esfera de lo cotidiano en las mujeres, como su participación activa en los comités. De esta forma se han podido analizar los contenidos de los discursos que son una representación de la propia realidad de cada mujer.

El proceso de análisis se ha llevado a cabo por medio de una triangulación: el discurso de las informantes, la contrastación con la teoría, en este caso desde los preceptos teóricos de Alain Touraine y de los estudios de mujeres y, el tercer punto se concentra desde la mirada del propio investigador. Por tanto en los siguientes párrafos se desarrolla parte de una investigación que discute no sólo conceptos teóricos, sino incluye nuevas categorías de estudios que han sido el resultado de un estudio cualitativo con lideresas de Tlalpan, específicamente en los comités ciudadanos.

### **Una reconceptualización de la democracia. Desde el Sujeto**

En la actualidad el individuo vive una disociación entre el mercado y los grupos que puedan atender contra su autonomía; así lo plantea Touraine y llama a este proceso *desmodernización*, el cual da como resultado una sociedad consumista que basa su vida política en el propio mercado. Este hecho trae como consecuencias una *desinstitucionalización* y una *desocialización*; los cuales son fenómenos de ruptura del propio individuo con su medio. A su vez también se da una *despolitización*: una ausencia de participación de los ciudadanos, una apuesta de los partidos políticos de expresar sus propuestas en forma de productos de consumo. Ante este escenario el autor de *Crítica de la modernidad* pregunta qué o quién es la respuesta. *El Sujeto*, responde el propio investigador.

El Sujeto no es un sinónimo de individuo, este concepto marca un estado del propio ser humano. Son categorías de estudio que en esta investigación, retomadas del autor ya citado,

marcan la diferencia para dar paso a un actor social. Lo que distingue a individuo, Sujeto y actor social son las atribuciones de cada uno. Incluso podrían llamarse estados, mismos que son consecuencia de un contexto histórico, además de los elementos de *la desmodernización* que ya se han mencionado: la adhesión al consumo y a grupos dominantes. El individuo es aquella persona que forma parte de un medio y se desarrolla en éste. El Sujeto es un individuo que resiste a la dominación del mercado y su medio; encuentra en la libertad un modo de bienestar y reconoce *al otro* como parte integral de su desarrollo. El actor social es el individuo que realiza acciones en su medio social y político para un beneficio común.

¿Dónde se puede encontrar un ejemplo claro de este proceso? En los movimientos de las mujeres, quienes han encauzado una construcción del Sujeto: han trabajado por una libertad y han pasado a ser actores sociales. La lucha de las mujeres ha mostrado este paso de estado: de individuo a Sujeto, lo cual comprende un “esfuerzo de transformación de una situación vivida en acción libre; introduce libertad en lo que en principio se manifestaba como unos determinantes sociales y una herencia cultural.” (Touraine; 2000; 22) Sus demandas se centraron en proclamar sus diferencias con los hombres y, a la vez demandaron tener los mismos derechos que los mismos. Vale aclarar que el Sujeto afirma una diferencia en cada ser humano; reclama una construcción propia. Por ello, después de diversos debates, ya no se habla de *igualdad en las mujeres y hombres* sino de equidad.

Sin embargo, los elementos: *razón, libertad y memoria* que constituyen al Sujeto deben materializarse en un espacio institucional. Este espacio es la democracia, pero no planteada como tradicionalmente se ha estudiado, al contrario, con una nueva visión que parta de los propios actores sociales, que a la vez afirme al Sujeto y su medio, en este caso a la mujer y su libertad y, al mismo tiempo promulgue su participación en los espacios públicos.

### **La democracia**

La propuesta de Touraine es un proceso democrático que no sólo se desarrolle en las leyes, sino que vaya más allá. Es sobre el Sujeto donde reside la democracia. Además, la democracia debe llegar a todos los espacios de la vida: la escuela, la familia y las instituciones oficiales. Es por ello que los movimientos de mujeres son quienes han demostrado encauzar una nueva forma de democratización: tuvieron que romper con esquemas tradicionales y represivos para liberarse y,

poder desarrollarse como participantes de su medio. Con respecto a esto, Touraine señala: “Lejos de oponer la vida privada y vida pública, hay que comprender que todo lo que fortalece al sujeto individual o colectivo contribuye directamente a mantener y vivificar la democracia”. (Touraine; 2000; 217)

Por ello el autor de *¿Podremos vivir juntos?* plantea esta pregunta: Si la democracia no es más que un conjunto de reglas y procedimientos, ¿por qué los ciudadanos habrían de defenderla activamente? Precisamente si podemos reformular una visión distinta de la democracia podremos construir nuevos escenarios de diálogo y propuestas. Para esta reconfiguración suscribo que la participación ciudadana, articulada por medio de los comités ciudadanos, es una respuesta incluyente y participativa.

### **La participación ciudadana**

Actualmente la participación ciudadana en la Ciudad de México se concentra como un tema esencial a analizar. A través de los comités ciudadanos se muestra como un ejercicio de democratización que permite integrar las voces de la sociedad civil de esta ciudad a través de una relación con autoridades delegacionales, distritales y con los vecinos de sus comunidades. Desde la década de los setenta comenzaron a desarrollarse las primeras figuras: los Consejos Consultivos, Junta de Vecinos, Asociación de Residentes, y los Comités de Manzana. Sin embargo, estos grupos trabajaron con dificultades en el Distrito Federal ya que aún no se elegía al Jefe de gobierno a través del sufragio y, los integrantes de estas figuras eran electos por los propios jefes delegacionales, que a su vez eran nombrados por el Regente de esta ciudad.

Es hasta los noventa cuando se dan las primeras votaciones de comités vecinales, llamados anteriormente así después de realizarse una importante reforma a la Ley de Participación Ciudadana que hasta esa época no daba verdaderas facultades a los ciudadanos para un ejercicio en pro de su ciudad. A partir de este año se instauraron los primeros comités, una figura, que hasta esa época, se consideraba un verdadero cambio en la política mexicana.

Sin embargo, la respuesta a estos procesos no ha sido del todo favorable. Un índice claro son las votaciones del 2010 para elegir a los comités ciudadanos y consejos de los pueblos; pues tan sólo el 8.87% del total del padrón acudió a emitir su voto (IEDF; 2010), es decir, ni siquiera el 10% de la ciudadanía concurrió a estas elecciones. Pero los números alertan más cuando se

contrasta con la participación de los habitantes de la ciudad de México en las elecciones de 1999, donde el 9.5% entró en este proceso abierto, lo cual señala que la concurrencia disminuyó en los últimos comicios en vez de aumentar, como se pudiera pensar.

Desde luego la pregunta del por qué no se han activado los comités tiene distintas respuestas. La primera es que durante décadas México estuvo regido por un sólo partido, periodo en el cual se comenzaron a dar prácticas como el corporativismo y clientelismo, mismas que aún se ejercen. No es hasta la década de los años ochenta cuando diversos movimientos asaltan la Ciudad de México y la dinámica de participación da un gran cambio: la inclusión de la sociedad civil en la política. No obstante todavía se cree que la política sólo es de políticos y, el que estas ideas sigan permeando dificulta una participación más activa.

Además, la promoción de una participación ciudadana se advierte insipiente, aunque fue en el periodo 2002-2006 cuando se dio más difusión, tal como lo comprueban las mujeres de los comités de Tlalpan. Así que las dificultades de un avance en los comités ciudadanos resultan ser por una cultura política arraigada desde hace décadas, poca promoción con respecto al tema y, también, una apatía por parte de la sociedad, misma que conviene integrarla a la categoría de estudio ya mencionada: *la despolitización*. Encausar una participación en la Ciudad de México resulta entonces un trabajo constante pues debe lidiar con prácticas ancladas a la política mexicana y, a su vez, enfrentar una apatía de los ciudadanos, mismos que se adhieren mejor a un mercado que a acciones ciudadanas.

Pero ¿qué es realmente la participación ciudadana? La participación ciudadana es una construcción desde la sociedad civil y el Estado. Ambos trabajan en un proyecto común: acciones en pro de la sociedad. Pero esto no quiere decir que los comités ciudadanos deban supeditarse a las instituciones públicas del Distrito Federal. Al contrario, una característica que deben tener los comités son una autonomía. Es claro que la toma de decisiones que tenga cada comité debe ser consultada antes con los habitantes de sus colonias, pero no por ello deben servir a intereses personales o políticos. La cultura política a la que está asociada el país impide muchas veces activar verdaderos espacios de democracia. Bien lo refiere Cunill: “La esfera pública, aunque tradicionalmente circunscrita a los límites del Estado, ancla sus raíces en la propia sociedad, no exenta, sin embargo, de múltiples contradicciones en su desarrollo histórico”. (Cunill; 1997; 18) Por tanto el reto para una reconfiguración de una democracia es mayor: dejar atrás una cultura

política que restringe los espacios a partidos políticos u otros grupos. Un espacio que puede permitir un cambio en los procesos de participación es, en este caso, el de los comités ciudadanos.

Los comités ciudadanos son un espacio de representación que tiene un sustento legal y han sido activados por medio de elecciones en el Distrito Federal a partir de 1999. Los integrantes de esta figura son parte de la sociedad civil, quienes han decidido trabajar conjuntamente con las instituciones públicas y sus vecinos. Además, no deben supeditarse a intereses particulares.

Por tanto es importante analizar los procesos de participación que se han desarrollado en el Distrito Federal, para poder reconocer los aciertos y desaciertos y, de ahí realizar propuestas encaminadas a un fortalecimiento de la participación ciudadana. En este caso, el estudio se centra en el trabajo de las mujeres como un ejercicio de pluralidad e inclusividad.

### **Las mujeres en los comités ciudadanos**

Como se señaló anteriormente: no existen números que revelen la presencia de las mujeres en los comités puesto que para la constitución del mismo es necesaria una equidad en sus integrantes. Pero en esta investigación no se busca saber cuántas mujeres están insertas en estos procesos sino conocer el desarrollo que han tenido en estas figuras avaladas por la ley. Existen un gran número de estudios del trabajo de las mujeres en diputaciones, senadurías, en delegaciones, en la administración pública, pero hay un menor número de trabajos que se ocupan de cómo ejercen las mujeres no sólo su ciudadanía, sino también un labor activa en grupos que les permitan una relación con las instituciones públicas. Por ello la importancia de enfocarse en la participación ciudadana, en este caso específicamente en los comités ciudadanos.

La labor que han desarrollada las mujeres en los comités permite entender cómo “la ciudadanía femenina se ha ido construyendo a partir de una cotidianeidad compleja y problemática, en la que los roles tradicionales se van cambiando en el proceso mismo de la acción colectiva femenina”. (Espinosa; 2000; 88) Por ello, conocer el proceso por el cual han pasado las mujeres, hoy líderes de sus colonias, se configura clave para analizar las dificultades que atraviesan: la combinación de su vida como madres y participantes en un espacio político. Lo anterior permite un acercamiento a una realidad social para trabajar un liderazgo; analizando el proceso por el que han pasado para formarse como sujetos activos en sus colonias.

El punto de cómo combinan su trabajo en los comités y, a su vez en sus hogares e incluso en su trabajo es alertado por cifras que develan la, todavía, disparidad entre los hombres y mujeres en su tiempo; ya que “un indicador que confirma el peso que aún mantiene la asignación tradicional de roles, [...] es la manera en que éstos distribuyen su tiempo. Mientras 40% del tiempo de las mujeres se destina al trabajo doméstico y al cuidado de los niños, sólo 6% del tiempo de los hombres se dedica a dichas actividades.” (INEGI; 2002) Lo anterior demuestra un fuerte contraste en poder tener un mayor tiempo para dedicarlo a una participación democrática en sus colonias y, que aun con estas dificultades las mujeres están presentes en dichos espacios.

En las distintas delegaciones la labor de las mujeres se desarrolla en un entramado de dificultades; no sólo por el hecho de combinar su trabajo con las actividades de su hogar, sino porque ha tenido que aprender a realizar gestiones y enfrentarse con los servidores públicos. Además, han construido relaciones políticas con sus vecinos para conformar su planilla y postularse en las elecciones de los comités ciudadanos. Buscan estrategias para obtener votos a través de sus propuestas, mismas que deben tener un sustento y una trayectoria por parte de las propias postulantes.

En el siguiente capítulo se describe y analiza este proceso de participación que han tenido que pasar las mujeres líderes de Tlalpan en los comités ciudadanos.

### **La construcción de una democracia entre lo público y privado**

En el trabajo de campo que se ha realizado, hasta este momento, en esta investigación se han recogido relatos de vida de mujeres líderes de distintas zonas de Tlalpan, las cuales han desarrollado un proyecto de trabajo durante varias décadas. En los siguientes párrafos se irán analizando las principales categorías detectadas, hasta ahora, en las entrevistas. Estas categorías de estudio dan cuenta de un proceso democratizador incluyente y plural y, que a la vez enfrenta diversos problemas.

### **Motivaciones**

Las mujeres entrevistadas, hoy líderes en sus colonias y zonas aledañas, iniciaron su lucha en los años ochenta; la cual fue motivada por satisfacer los servicios básicos en sus hogares: luz, agua, pavimentación, y mucho más tarde el servicio del teléfono. Cuando llegaron a sus comunidades la mayoría de los terrenos eran espacios baldíos donde comenzaron a edificar sus viviendas de

lámina. La necesidad de tener agua potable impulsó a estas mujeres a organizarse con sus vecinas para hacer llegar sus demandas a la delegación. Sin embargo, esta lucha duró meses: constantes visitas a esta instancia pública para escuchar negativas, respuestas que se posponían, pero la urgencia de tener agua en sus hogares era la prioridad por lo que tenían que continuar. Una de las entrevistadas relata cómo se dio cuenta que el no contar con este recurso estaba causando que su hija se enfermara, en ese momento tomó la decisión de consultar a sus vecinos para que juntos pudieran realizar gestiones.

En esta época ellas tenían alrededor de 24 años, eran madres y se dedicaban exclusivamente al hogar. Impulsadas por sus necesidades decidieron emprender una labor de años. Una de las informantes podía realizar esta tarea mientras su madre le cuidaba a su hija, pero en el caso de otras tenían que llevar a sus hijos en brazos; se trasladaban en el transporte público y se dirigían a la instancia pública. Por su parte sus esposos se dedicaban al trabajo. En el caso de la informante que era apoyada por su madre también lo era por su pareja. No obstante la mayor parte de personas que se dedicaban a las gestiones eran mujeres, así lo recuerda una de las entrevistadas.

Otro de los problemas por los que empezaron a luchar fue por las escrituras de sus terrenos. Asunto que las llevó a conocer trámites complejos y corruptos, con los cuales tuvieron que enfrentarse. “Cuando ya teníamos agua empezamos a ver lo de la luz, después lo de la pavimentación”, recuerda una de las hoy lideresas. En todo ese proceso comenzaron a participar en las figuras de participación ciudadana que en ese entonces existían; se integraron a los Comités de manzana, donde resultaron ser las jefas de manzana. Ya para esa época conocían los problemas de la burocracia y tenían una fuerte organización vecinal donde resultaban ser las participantes más activas. Fue en la década de los noventa cuando vieron en los comités vecinales, llamados así anteriormente, un espacio que les daba mayores posibilidades de continuar con sus acciones en pro de sus comunidades. Por ello decidieron participar en las primeras elecciones de 1999 y en las del 2010. “Los comités vecinales nos decían ‘ya no están solos’ ”, comenta una de las informantes cuando se le cuestiona acerca de cómo percibieron a los comités en un principio.

Una vez que contaron con todos los servicios continuó una lucha por participar en los programas sociales del Distrito Federal y de la propia delegación; para un mejoramiento urbano en sus colonias, por la instauración de comedores comunitarios, centros deportivos, entre otros beneficios.

En resumen, fueron las propias necesidades en sus hogares y colonias las que las llevaron a participar en las figuras de la participación ciudadana: Comités de Manzana (años ochenta), Comités Vecinales (llamados así en 1999) y recientemente en los Comités Ciudadanos (nombrados así en el 2001). A medida que satisfacían sus demandas de servicios básicos fueron buscando otras oportunidades para fortalecer los espacios públicos. Actividad que aún continúa. En la categoría de logros se ahonda en este tema.

### **Estrategias de trabajo**

Una de las características de la participación ciudadana es la autonomía de los propios ciudadanos. Si bien existen instrumentos de trabajo que están estipulados en la ley, la propia sociedad civil inserta en los comités debe buscar acciones que coadyuven con su trabajo. Esto es parte del propio ejercicio de la democracia: un Sujeto no debe esperar a que una autoridad le dicte lo que tiene que hacer y cómo. Si bien es cierto que se deben seguir ciertos estatutos, también es cierto que se parten de ellos para desarrollar acciones inclusivas.

En este sentido las mujeres líderes de Tlalpan, informantes de esta investigación, no sólo convocaban a asambleas, como lo marca la ley, sino informaban a sus vecinos de las actividades a realizar; lo hacían casa por casa. “No hay otra forma” señala una de las participantes de este estudio. Uno de los problemas a los que se enfrentan estas líderes es a la apatía, por ello recurren a ir con cada uno de sus vecinos para informar sobre los nuevos proyectos de trabajo. “Muchos no responden, aunque tenga la misma necesidad que uno”, resalta una de las entrevistadas para aclarar que no todos los vecinos participan de forma igual.

Asimismo las asambleas las llevaban a cabo en alguna casa de un vecino en un principio; ahí se reunían periódicamente o de manera imprevista cuando surgía algún percance. Actualmente ya tienen espacios específicos. La mayoría de estas mujeres líderes han participado en la implementación de un comedor comunitario como parte de un programa que desarrolla la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, dicha acción ha venido realizándose desde el 2009. Además, estos lugares también sirven en varios momentos para las juntas de vecinos. Por lo tanto un espacio público como el mencionado se convierte en un encuentro de propuestas, problemas e inquietudes.

Otra de las estrategias de trabajo más significativas que han realizado son las reuniones donde discuten y estudian la Ley de Participación Ciudadana entre varios vecinos. Esto resalta el hecho de querer seguir preparándose para tener las suficientes bases para sus gestiones en la delegación y con otras instancias, como el Instituto Electoral del Distrito Federal, regulador de las elecciones de los comités ciudadanos. Cabe señalar que también han llevado a cabo reuniones específicamente de mujeres para poder compartir temas de violencia y relaciones de pareja. Hay una líder que ha integrado un grupo con más de 200 mujeres; en este espacio se discuten sus problemas, formas de resolverlos, la importancia de participar y, hasta tocan temas políticos coyunturales.

Aunado a lo anterior, un elemento que les ha permitido continuar con su labor es una solidaridad. En sus primeros años de trabajo, constata una de las participantes de la investigación, algunas mujeres, muy pocas, eran madres solteras y tenían que ir a trabajar por lo que pedían ayuda para que las otras les cuidaran a sus hijos; además, como no podían asistir a las reuniones o faenas (realizaban faenas para limpiar sus calles), acordaban con otras mujeres un pequeño pago en dinero o alimentos para que no se les considerara que estaban ausentes del proceso. En este punto es importante dar cuenta del Sujeto, el cual también se construye a partir del *Otro*; esto es manifestado en estas mujeres, las cuales se solidarizaban con sus compañera, compartían sus problemas y trataban de ayudarse en lo que podían.

Con el paso del tiempo varios vecinos desertaron en su participación, esto se dio una vez que lograron sus servicios básicos. Pero todavía faltaba una lucha: mejorar los espacios públicos; canchas y áreas verdes, por lo que las líderes continúan motivando a sus compañeros para que los apoyen con firmas en las asambleas y, en otras actividades. A pesar de que existen vecinos más activos, las líderes no dejan de invitar al resto. Por ello, otra estrategia es motivar a la gente a que pueden mejorar sus colonias, que no basta con tener luz, agua potable y calles pavimentadas. Tocar de puerta en puerta es una estrategia que continúa dando buenos resultados, a pesar de los años.

A través de los comités han podido insertarse en procesos políticos: organizar demandas y hacerlas llegar a las instancias correspondientes, planear sus estrategias de campaña para las elecciones de comités; hacerle llegar sus propuestas a los vecinos, escuchar problemas e incluso

enfrentarse con los grupos opositores, con quienes no convergen, pero que a pesar de ello deben trabajar juntos.

## **Problemas**

Desde el inicio de su trabajo han tenido que sortear diversas dificultades: prácticas clientelistas. Una de las informantes relata que ella se enteró, muchos años después, que la delegación le otorgaba vales para tinacos de agua a una vecina que sólo se los repartía a unos cuantos. Ante este hecho se han enfrentado a una corrupción que se gesta desde los niveles más bajos. Además, en la delegación se dieron cuenta que las autoridades tenían identificados a grupos específicos que los hacían beneficiarios de proyectos que eran para todas las colonias, sobre todo en la época de los ochenta. Actualmente saben llevar sus quejas; hasta lograr que muchas de sus demandas sean resueltas.

Asimismo, un problema que dificulta que no todas las mujeres que participan en los comités sean líderes es que muchas no pueden desprenderse aún de sus hogares. Las participantes de esta investigación señalan que tenían que acabar sus quehaceres en la casa para poder ir a las reuniones. En algunos casos sus esposos las apoyaron, en otros se los reprocharon. El mismo caso con sus hijos. Ante esto tuvieron que pasar varios años para que ellas dejaran claro que seguirían participando porque en esos espacios ellas se han dado cuenta, como lo señala una entrevista, que “no sólo somos del lavadero y la estufa”.

## **Los cambios de discurso**

En un principio las mujeres asumían que debían cubrir sus dos jornadas: en el hogar y su trabajo en los comités y, muchas más, hasta una tercera jornada al laborar en alguna instancia. Pero, con el paso del tiempo fueron delegando responsabilidades domésticas a sus parejas y a sus hijos. Aceptaron que podían ir más allá de comunidades. Una de ellas comenzó a laborar en Participación Ciudadana, instancia que comenzó en el segundo gobierno electo del Distrito Federal. A través de esta instancia pudo recorrer otras delegaciones y asegurarse que esta era la labor que quería seguir desempeñando.

Incluso ahora se reconocen como líderes, hecho que antes no sucedía. Se les complicaba asumir que tenían una influencia en sus vecinos, que tenían una fortaleza para convocar

asambleas. Una de las últimas preguntas, después de dos horas de la entrevista, que se les hace a las participantes es: “¿Te asumes como líder?” Una de ellas sonríe y dice “ahora sí”, cuando por años no creía que pudiera tener tal peso en su colonia.

Además, un hecho importante es que ahora no sólo ven las problemáticas solamente en sus comunidades; se informan de lo que sucede en la ciudad, en el país, saben que existen hechos injustos y que hay que trabajar, esa es una de sus motivaciones ahora: seguir laborando para un crecimiento, pero no solas, sino con sus comunidades. Varias de ellas militaron en un partido político, lo que les permitió conocer otros espacios de trabajo.

Una de las entrevistadas señala que quieren seguir informando a la gente de lo que pasa en el país, y decirles que hay formas de seguir trabajando. “Es el siguiente paso, informar”, dice, ahora que ya lograron satisfacer diversas demandas. Estas mujeres ahora son actores sociales y políticos, trabajo que continúan desarrollando.

### **Logros**

Los primeros logros que tuvieron fue en la década de los ochenta y noventa cuando cubrieron sus servicios públicos: agua, luz, pavimentación y más tarde el teléfono. Después, en el periodo del 2000 hasta la fecha, han arreglado los espacios públicos, tiene canchas y áreas verdes, participan en el programa de comedores comunitarios donde, con otras vecinas, ofrecen el servicio a un precio bastante accesible. Además, en uno de estos espacios también se da servicio de odontología, el cual lo han gestionado con la Escuela de Enfermería de la UNAM.

Por otro lado, también se han dado logros internos y con la familia. Las mujeres saben que deben continuar con su formación política, con sus actividades en los comités y sus grupos de mujeres. Ahora, la mayoría, reconoce que ha hecho grandes aportaciones a sus comunidades, pero que también se las han hecho a ellas mismas. “¿Cuándo íbamos a pensar que nos iban a entrevistar? ¿Cuándo íbamos a pensar que las personas querían escuchar nuestro trabajo? Nunca, no imaginábamos que ahora íbamos a estar contando todo esto” señala una de las entrevistadas, hablando en plural aunque las preguntas se le hagan de forma individual, ella apela al “nosotras”, recociendo en su discurso también a sus compañeras.

## Conclusiones

Una democracia no sólo se construye cada seis o tres años. Una reconfiguración de la democracia apela al reconocimiento de todas las prácticas que han demostrado una participación activa, plural e incluyente. El caso de las mujeres en los comités ciudadanos de Tlalpan así lo demuestra. A través de los años han desarrollado acciones en pro de sus colonias, en este tiempo se gestaron grandes cambios en su vida privada y en el espacio público, pero no se percataron de esto sino muchos años después.

“El espacio privado como espacio de lucha, de transformación interna y externa”, (Espinosa; 2000; 69) señala una de las investigadoras del feminismo popular; este planteamiento se ubica en este estudio: las mujeres han construido una democracia que no sólo se concentra en los comités, va mucho más allá. Pero no ha sido fácil, han tenido que enfrentar problemas dentro del mismo hogar y en las instituciones públicas. Han conocido las prácticas clientelares en estas instancias, han tenido que realizar estrategias para la satisfacción de sus demandas. Por otro lado, también tuvieron que cambiar la dinámica en sus familias, hecho que ha sido construido por varios años.

El paso de individuo a Sujeto se materializa en este caso y, no sólo eso, también llegan a ser actores sociales y, en este caso, hasta políticos. Hecho que se realiza en el espacio público y privado. Porque el ser Sujeto no sólo debe concentrarse en instancias públicas o solamente en la familia, al contrario, es un proceso que subyace en las diferentes esferas de la persona.

Además, todavía falta enunciar que las acciones emprendidas por estas líderes pueden influir en futuras prácticas. “No hay un solo sujeto ni una sola historia o un tiempo continuo y similar para todos” (Espinosa; 2009; 29), por lo que estas mujeres tuvieron que sortear prácticas distintas a las que, posiblemente, tendrán que enfrentarse otras mujeres, pero sin duda les dejan un gran legado: estrategias de trabajo, logros, aprendizajes, mismo que deben ser tomados en cuenta por otros grupos de participantes que deseen seguir los caminos de la Participación Ciudadana.

Este trabajo es tan sólo una parte de una investigación más amplia que se enfoca en analizar el proceso de participación de mujeres líderes en Tlalpan, mismo que más que ser un estudio más, representa el trabajo de varias mujeres que por décadas han emprendido la labor democrática tanto en ellas, sus hogares y en su propio medio.

## Bibliografía

- Álvarez Enríquez, Lucia (1997). *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. México: CIIH-UNAM/La Jornada.
- Barrera Bassols Dalia (2000). *Mujeres, ciudadanía y poder*. México: Colegio de México.
- Beartaux, Daniel (2003). *Los relatos de vida en el análisis social*. Disponible en <<http://cholonautas.edu.pe/memoria/bertaux4.pdf>>
- Bolos Jacob, Silvia (2003). *Participación y Espacio Público*. México: UACM.
- Castro Domingo y Tejera Gaona (2010). *Participación y Ciudadanía en México*. México: UAM.
- Cataldi y Lage (2004). *Diseño y organización de tesis*. Buenos Aires: Nueva Librería.
- Cornejo, Marcela et. Al (2008). *La investigación con relatos de vida: pistas y opciones del diseño metodológico*. Disponible en <[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-22282008000100004&script=sci\\_arttext&lng=pt](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-22282008000100004&script=sci_arttext&lng=pt)>
- Espinosa, Gisela (2009). *Cuatro vertientes del feminismo en México*. México: UAM Xochimilco.
- Fernández Soto, Silvia (2005). *El Trabajo Social y la cuestión social: Crisis, movimientos sociales y ciudadanía..* Argentina: Espacio.
- Gutiérrez, Griselda (coord.) (2002) *Democracia y luchas de género: La construcción de un nuevo campo teórico y político*. México: PUEG-UNAM.
- Hernández Sampieri, Roberto et. Al (2007). *Fundamentos de metodología de la investigación*. Madrid: Mc Graw Hill.
- Instituto Electoral del Distrito Federal (2010). *Estadística de la elección de Comités Ciudadanos y consejos de los Pueblos 2010. Distrito Federal*. México: IEDF.
- INEGI (2010). *Mujeres y hombres en México*. Instituto Nacional de las mujeres México- INEGI. Disponible en <[http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2010/MyH\\_2010.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2010/MyH_2010.pdf)>

- INEGI (2002). *Uso del tiempo y aportaciones en los hogares mexicanos*. México. 2002. Disponible en Disponible en <[http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/socio-demografico/usotiempo/hogaresm.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/socio-demografico/usotiempo/hogaresm.pdf)>
- Martínez Miguelez, Miguel (2008). *Epistemología y metodología cualitativa en las ciencias sociales*. México: Trillas.
- Mella, Orlando. *Naturaleza y orientaciones teórico-metodológicas de la investigación cualitativa*. (1998). Disponible en <[www.aristidesvara.net/pgnWeb/.../invescualitativa\\_aristidesvara.pdf](http://www.aristidesvara.net/pgnWeb/.../invescualitativa_aristidesvara.pdf)>
- Massolo, Alejandra (1992) *Mujeres y ciudades: participación social, vivienda y vida cotidiana*. México: Colegio de México.
- Molinar, Palma y Herrera, Bautista (2009). *Creciendo en la adversidad*. México: Juan Pablos Editor.
- Riqué y Orsi (2005). *Cambio social, trabajo y ciudadanía. La participación para el desarrollo social*. Argentina: Espacio.
- Sartori, Giovanni (1995). *Teoría de la democracia: El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.
- Silva Arciniega, María del Rosario (2003). *Apuntes para la elaboración de un proyecto de investigación social*. México: ENTS.
- Touraine, Alain (1994). *Crítica de la modernidad*. México: Fondo de cultura económica.
- ----- (1997). *¿Podremos vivir juntos?* México: Fondo de cultura económica.
- ----- (2000) *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de cultura económica.
- ----- (2007) *El mundo de las mujeres*. Barcelona: Paidós.

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

## **La sociedad civil y los comités ciudadanos del Distrito Federal.**

*Eufemio Franco Pimentel*<sup>535</sup>

**Resumen:** En este trabajo se aborda el concepto de la sociedad civil como producto de la relación entre los diferentes actores sociales y políticos que se dirimen en el espacio público. La discusión recae al distinguir entre la ciudadanía como los mecanismo y procedimientos de participación estatales y las acciones alternativas que emplean los grupos para interpelar al Estado. Esto hace plausible revisar los Comités Ciudadanos, como mecanismos de participación ciudadana que resguarda ciertos valores democráticos pero, que a la vez, delimita la participación ciudadana. La sociedad civil se estaría forjando al tiempo en que los actores sociales asumen una posición frente a los mecanismos existentes, en el caso de los comités, se indica que se requiere ampliar el campo de acción de los ciudadanos en la conformación de las soluciones, de planes y de programas de gobierno.

**Palabras Clave:** Sociedad civil, ciudadanía, Comités Ciudadanos

### **1.- Introducción**

La sociedad civil es uno de esos conceptos que se vienen reflexionando desde la segunda mitad del siglo XX. Lo que hay de fondo es una preocupación sobre la democracia y la ciudadanía, es decir, sobre la forma en que se organiza el poder y se regulan las relaciones políticas y sociales de los integrantes de la sociedad. Esto hace indispensable revisar los mecanismos de participación que el Estado ha dispuesto para integrar a los ciudadanos en las cuestiones de la comunidad.

En el Distrito Federal son varios los trabajos que dan cuenta acerca de la participación ciudadana y la democratización que han tenido las estructuras gubernamentales en los últimos 40 años. La democratización de la capital mexicana se ha ido robusteciendo a la par de que las instancias de gobierno y representación local han adquirido autonomía frente a las instancias de Poder Federal y se han ido haciendo responsables de los problemas del Distrito.

Esto sugiere que los mecanismos de participación ciudadana individual se han empoderado en tanto que los gobernantes y representantes, electos, adquieren mayores responsabilidades y atribuciones con respecto a la vida local. Pero esto no parecería ser igual cuando se plantean mecanismos de participación grupales o, donde se insta a los ciudadanos a organizarse para poder ser tomados en cuenta.

---

<sup>535</sup> Eufemio Franco Pimentel es Maestro en Ciencias Sociales por parte de la Facultad Latinoamericana (FLACSO). Estudió la Licenciatura en Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCP y S) de la UNAM. Entre los temas que ha trabajado se encuentra la ciudadanía, sociedad civil y reflexiones teóricas acerca de la sociología y el estudio de la sociedad.

En este contexto interesa ubicar a los Comités Ciudadanos del Distrito Federal como mecanismos de participación que tendrían como sustento la representación de las Asambleas Ciudadanas de cada Unidad Territorial. La Asamblea Ciudadana tiene por objeto organizar la participación ciudadana en torno a las problemáticas cotidianas y en la conducción de las medidas gubernamentales referente a las colonias, pueblos o barrios. Esto supondría un mecanismo a partir del cual el Estado buscaría establecer su base social y fortalecimiento de la sociedad civil.

Ahora, las Asambleas Ciudadanas, y sus Comités Ciudadanos, no serían la única forma en que se conformarían las organizaciones al interior de la sociedad en general, ni tampoco sería la única manera de participación ciudadana colectiva. A esta se le podría agregar que en la sociedad se generan organizaciones que no siempre se establecen de manera territorial, sino que pueden tener otras formas de vinculación, por ejemplo, temáticas o ideológicas. En este sentido, revisar a los Comités Ciudadanos como un eje que permitiría entender la conformación de la sociedad civil, es decir, como uno de los mecanismos estatales que regularía esa participación, pero que no siempre lograría satisfacer las necesidades de la ciudadanía y de la sociedad en general.

## **2.- Sobre la Sociedad Civil**

La sociedad civil, como concepto, señala a la sociedad que logra influir en el espacio público. La participación de la sociedad será diferenciada como un espacio que no pertenece al Estado, ni al mercado, pero que guarda una relación dialógica y crítica frente a estas dos entidades.

La figura del Estado supone el eje rector en el que se organiza la sociedad que habita al interior del territorio en el que se asienta la institución estatal. Dentro del Estado se debe mirar el sistema a través del cual se toman las decisiones políticas, pues en este sistema se estructura la distribución del poder y los mecanismos para la participación política, es decir, los mecanismos que regulan la relación del Estado con la sociedad. Los partidos políticos y las instituciones políticas estatales organizan, en parte, la relación entre el Estado y la sociedad.

Desde el ámbito académico, la definición más consensuada del concepto de sociedad civil, es la que establece que ésta se erige teniendo como base a aquellas organizaciones sociales y políticas, de cualquier ideología, que buscan incidir en el espacio público. Pero, también, existen acepciones que incorporan la importancia de los ciudadanos individuales. Las organizaciones ciudadanas e instituciones que conforman a la sociedad civil son de carácter no estatal y tienen como interlocutor natural al Estado. Se entiende que

la ciudadanía es parte de la sociedad civil en tanto que se manifiesta en el espacio público, ya sea a través de los mecanismos y procedimientos establecidos por el Estado o, a través, de mecanismos alternativos.

El concepto de sociedad civil es acuñado por los clásicos de la filosofía política, tales como Ferguson, Smith y Hume. Pero es Hegel quién logra darle una primera delimitación conceptual para indicar que la sociedad civil sería aquel espacio que existe entre la familia y el mercado, entre lo privado y lo público. En el espacio que imaginó Hegel no se consideran aquellas asociaciones que se forman como una respuesta a la falta de identidad que provoca la modernidad en las comunidades más pequeñas. En este mismo planteamiento, el Estado mantiene un lugar central como determinante y regulador de las identidades que las sociedades, reunidas bajo la estructura estatal, debían adquirir y respetar. Posteriormente, para Marx, la sociedad civil se delimita para reconocer aquellas organizaciones que se desenvolvían en el mercado, Tocqueville, extiende la noción a un aspecto republicano asociativo.

Actualmente a la sociedad civil, como concepto académico, se le imputa una fuerza democratizadora que se conformaría en tanto que los diferentes grupos sociales que se dirimen en el espacio público manifiestan y defienden sus valores e intereses implícitos en sus demandas y reivindicaciones. Esto se puede entender en gran parte al observar la relación que mantienen los diferentes grupos, reconocidos como sociedad civil, frente a la del Estado. Pero también es importante considerar que la sociedad no es homogénea y que estos diferentes grupos mantienen relaciones entre sí. Esto “incluiría todas las instituciones y formas asociativas que requieren la interacción comunicativa para su reproducción, y que dependen principalmente de los procesos de integración social para coordinar la acción dentro de sus fronteras.”(Arato y Cohen; 2000: 483)

Esto se debe a que la sociedad civil se encuentra “configurada”, por una parte, de acuerdo con los valores y mecanismos con los que funcionan ciertas instituciones estatales como “las periodísticas y las jurídicas, y se hace visible a través de un conjunto característico de prácticas interaccionales, como civilidad, igualdad, criticismo y respeto” (Jefrey; 2000: 701). Pero, por otra parte, los grupos e instituciones consideradas como sociedad civil se encuentran relacionadas con otras esferas de ámbito distinto al del espacio público, que tienen sus propias miradas acerca de cómo se debería organizar la vida pública y que encuentran factible tensar el espacio público sin contravenir los mecanismos establecidos.

La noción de la sociedad civil permite entender la existencia de posiciones y valores que se construyen desde la sociedad hacia el Estado. Cada una de las organizaciones ciudadanas y de las instituciones no-estatales tendrá sus propios valores y posicionamientos de acuerdo a los procesos de conformación que haya tenido cada una. Los ciudadanos individuales podrán optar entre afiliarse a alguna de estas organizaciones e instituciones de acuerdo a su propia perspectiva.

Es en este aspecto identitario en que cobra importancia la figura de los Comités Ciudadanos reglamentados en la Ley de Participación Ciudadana, pues, éstos se erigen como representantes de las Asambleas Ciudadanas y serían mecanismos para que los colonos y vecinos emitieran sus puntos de vista a la institución. Es decir, los Comités Ciudadanos se sitúan como el límite entre los mecanismos estatales de participación y los deseos de la sociedad, planteando a las Asambleas Ciudadanas como el espacio “natural” dónde discutiría la sociedad civil de manera organizada. Por supuesto, estos mecanismos y procedimientos legales tendrían su referente identitario en la estructura estatal y no siempre correspondería a las necesidades de los barrios.

De manera sustantiva los contornos de la sociedad civil estarían dados por: la formación de una esfera social diferenciada con funciones de intermediación, la presencia de un conjunto de actores autónomos y autolimitados, un repertorio de acciones puntuales y de practicas sociales con impacto en la vida pública, y por la construcción de un espacio público relativamente autónomo y de un ámbito de civilidad. (Álvarez; 2004: 9)

Pero también, se debe considerar que en la sociedad los intereses y valores, que dotan de identidad a los ciudadanos, no siempre tienen en primer plano la pertenencia a la nación o al Estado, sino que, esta sensación de pertenencia está referida en un primer momento al mundo inmediato del ciudadano: el barrio, la colonia, etnias, etc. Los referentes identitarios a los que obedecen las agrupaciones sociales y los ciudadanos se les puede comprender a nivel global, cuando el punto identitario apela a la humanidad y a una idea específica de organizar la vida social y política que genera consenso en la mayoría de los países del mundo. A un nivel estatal que tiende a poner en práctica las ideas vertidas en el consenso global a una realidad específica y, finalmente, a un nivel local en donde los ciudadanos se saben seres humanos que pertenecen a un país determinado con ciertos mecanismos de organización, pero que, también, se saben pertenecientes a una comunidad que tiene sus propios problemas y necesidades.

Esto sugiere que, aún cuando las ideas de democracia, ciudadanía, Estado y política pueden seguir un consenso global, estas adquieren un matiz específico de acuerdo a las características culturales de cada localidad. No sólo eso, sino que también los planteamientos que se construyen en la localidad pueden afectar en los planteamientos de carácter general matizándolos con características propias de la localidad repercutiendo en el devenir político del Estado.

Esta idea la desarrollan bastamente Will Kymlicka y Saskia Sassen<sup>536</sup>, sin embargo, para efectos de este trabajo sólo se considera el nivel estatal y local, así como la manera en que los actores que se desenvuelve

---

<sup>536</sup> Se puede revisar Kymlicka, Will. *Ciudadanía Multicultural*. Y Kymlicka, Will y Wayne Norman. El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. Pp. 5-39. En esta se propone una reflexión vertida sobre la línea de la ciudadanía y la transformación de los derechos políticos de los ciudadanos. Se

en estos dos niveles se relacionan en el espacio público. El Estado se le considera como la estructura que adquiere voz a través de los gobernantes y, entonces, como el emisor de ciertos valores que serán comunes a todas las regiones dominadas por la estructura estatal. En la localidad coexisten diferentes grupos que se relacionan entre sí y que tienen al Estado como primer interlocutor. Cada uno de los actores aquí mencionados defiende e impulsa aquellos valores que sostienen como fundamentales.

#### Uso del concepto en el ámbito político

El uso actual de la noción de sociedad civil obedece, no sólo al interés académico, sino a que éste es retomado en primera instancia por los movimientos sociales frente a los gobiernos autoritarios de los años sesentas y setentas. En este momento, el modelo del Estado Benefactor y de la democracia representativa comenzaron a mostrar sus límites frente a las nuevas necesidades de participación de la sociedad. “En efecto, el renacimiento contemporáneo de la idea de sociedad civil puede localizarse en tres procesos principales: 1) las luchas contra el totalitarismo socialista en Europa del Este. 2) La resistencia contra las dictaduras militares en América del Sur, y 3) El surgimiento y el desarrollo de los nuevos movimientos sociales en occidente.” (Olvera; 2002: 400)

Este uso anti-autoritario y anti-dictatorial hace posible identificar dos de las características centrales de la sociedad civil, como se le entiende ahora, el de autonomía y el de autolimitado. La autonomía se refiere a la diferenciación de la sociedad civil frente al Estado y al mercado. Con esto indican que no entran o se restringen a las lógicas de las estructuras estatales y partidistas, defienden sus propias organizaciones y sus referentes identitarios. Frente al Estado se mantiene una posición crítica y de cooperación. Mientras que con el mercado se mantiene la autonomía en tanto que la mayor parte de los grupos sociales, que componen la sociedad civil, no practican actividades lucrativas y orientan su actuar a controlar los efectos de operación del mercado.

La autolimitación enfatiza esta relación crítica y de cooperación de los movimientos sociales con el Estado. Ahora las agrupaciones que integran a la sociedad civil buscan incidir en el espacio público sin buscar derribar al Estado o cambiar el régimen político en el que se encuentran. Esto desplaza la noción de “revolución” como reivindicación de los grupos de izquierda, las organizaciones sociales comienzan a definirse de una manera autolimitada en la que se especializan sobre ciertas problemáticas. “Estos actores están más allá de la revolución,

---

pone realce en aquellas cuestiones suscitadas por los migrantes. También se puede revisar Sassen, Saskia. *Los espectros de la globalización*. Y Sassen, Saskia. *Una sociología de la globalización*. En donde la reflexión se aborda a partir de las relaciones económicas entre las diferentes instancias internacionales, así como la importancia de aquellas ciudadanos conocidas como globales. Lo interesante de este planteamiento es que no deja de ver la importancia de las localidades para el sostenimiento de estas ciudades globales.

pertenecen a la época posrevolucionaria y tienden más bien a proponerse la reforma radical de la vida pública.” (Olvera; 2002: 400)

El desplazamiento de la revolución como camino para la transformación del mundo, hace pensar en una nueva distinción: en los movimientos sociales de carácter institucionales y los que se consideran como anti-sistémicos. En dónde los primeros consideran que los mecanismos propuestos por el Estado son viables para llevar a cabo la transformación de las cosas, y los segundos, encuentran que las instituciones estatales se encuentran sujetas por un contexto de carácter global y que es necesario derribar al sistema completo. Muchas veces estos matices no producen, necesariamente, oposiciones entre estos tipos de agrupaciones. Por ejemplo, actualmente el momento el #yosoy132 tienen la venia del EZLN y los adherentes a la otra campaña, pues en ambos casos se reconoce al PRI como representante de un por-venir no deseado.

Los actores políticos y sociales al posicionarse frente al Estado también definirán, a su manera, la autolimitación y autonomía de sus acciones, y a partir de esto buscarán tensar el espacio público. A partir de esto, también, es posible identificar tres aspectos que problematizan la noción dictada desde la academia y que tienen implicaciones en las relaciones entre los diferentes actores políticos y sociales. 1) Se debe considerar que la sociedad es de carácter heterogéneo y las agrupaciones que componen a la sociedad civil no se relacionan de la misma manera frente al mercado y al Estado; 2) Las reivindicaciones y demandas que emplace cada una de las agrupaciones quedará matizada de acuerdo al tipo de relación que guarda con el mercado y el Estado. Esto también influye en el significado que dan las propias organizaciones sociales al concepto de sociedad civil, y; 3) La relación entre los diferentes grupos sociales en el espacio público puede ser conflictiva en la medida en que estos manifiestan posiciones antagónicas.

Una vez que se ha situado a la sociedad civil, como un concepto que se encuentra en pugna y por tanto en constante definición, es posible pensarla y abordarla como cultura política. Es decir, un concepto que se formula a partir de la relación entre los diferentes actores en el espacio público y que servirá como marco valorativo a partir del cual los actores orientan su actuar. El potencial democratizador de la sociedad civil tendría como base estos valores referentes de la acción, mismos que se han construido en las relaciones que mantienen los diferentes actores en el espacio público.

No obstante, esta mirada no sólo contempla que la política se ejerce de acuerdo a ciertos parámetros culturales, sino que también, la cultura se encuentra en disputa convirtiéndose en campo de batallas políticas. La disputa por los significados y resignificaciones de los valores que medían las relaciones sociales es justamente lo que le da cierto aspecto de política a la cultura de una sociedad en un presente determinado. “La cultura es resultado y expresión de la dinámica sociopolítica de asignación de significados cuyo propósito es modificar o, por el contrario, mantener dichas relaciones de poder, por lo cual es intrínsecamente política.”(Tejeda; 2006: 117)

### **3.- Relación entre el Estado y la sociedad**

La sociedad civil, entonces, no serían los grupos en sí, sino que sería el resultado de los debates que éstos podrían sostener frente a determinados temas. La renovación de valores democráticos; el desecho de valores que operan en el sistema político pero que ya no responden a las necesidades sociales; la consolidación de nuevas maneras de relacionarse en el espacio público, entre otros, serían aquellos resultados que se consolidan a partir del debate entre las organizaciones e instituciones-no estatales y que estarían dando cuerpo a una sociedad civil entendida como cultura política.

Aquí parece oportuno preguntarse ¿Cómo es que se forman los valores e intereses que dan cuerpo a cada una de las agrupaciones consideradas como parte de la sociedad civil? Para responder esta pregunta se requiere considerar dos líneas importantes: por una parte se debe recordar que la sociedad civil comprende el ejercicio de la ciudadanía en su aspecto procedimental y sustantivo. Es decir, en donde los ciudadanos recurren a los mecanismos establecidos por el Estado, pero, también, se ocupan los derechos que permiten relacionarse y organizarse entre ellos. Por otra parte, se debe comprender que esta posibilidad de organizarse entre los ciudadanos es la que da cuerpo a las diferentes agrupaciones e instituciones no-estatales. Los valores e intereses de cada agrupación estarán determinados por el tipo de perspectivas que buscan los ciudadanos, pero, también, se irán consolidando en el proceso en el que se fragua la organización.

#### **La sociedad civil y los mecanismos de participación ciudadana**

En efecto esto hace bajar la mirada en donde la sociedad civil, como concepto, pretende identificar la participación ciudadana en un aspecto individualizado. Desde el Estado se plantean mecanismos a partir de los cuales se les conceden derechos y responsabilidades a los individuos reconocidos como ciudadanos. Este sería un marco valorativo en donde los individuos, en tanto que ciudadanos, buscarían orientar sus

acciones con referencia al espacio público. El ciudadano se sabe acreedor a determinados derechos y buscará que se le cumplan en la medida en que le hagan falta.

Marshall indica que “La ciudadanía es un estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica”(Marshall: 1998; 37) Al ser el Estado el que dispone los requisitos para otorgar la ciudadanía, también, se sitúa como el eje identitario en el que descansa la igualdad del estatus. La identidad subjetiva de los individuos queda determinada como las diferencias, y no desigualdades, que el Estado permite. La identidad de los ciudadanos, desde esta perspectiva, queda sujeta a los mecanismos y responsabilidades con que el Estado delimita la identidad de los individuos, en tanto, que cumplen con una figura política.

La relación que mantiene el Estado frente a la sociedad se encuentra regulada, a través de los mecanismos que tiene como punto de partida la figura del ciudadano. En el caso de México el poder político se encuentra distribuido en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Donde el Presidente de la República, los Diputados y Senadores son electos por medio del voto libre y secreto. Esto no es así con los 11 magistrados del Poder Judicial, quienes son electos por el Senado de entre una terna enviada por el Presidente de la República.

Ahora, los funcionarios de elección popular son, entonces, representantes que velarían por los intereses de la ciudadanía y particularmente por los de sus electores. Las elecciones de funcionarios públicos a través de las urnas suponen un mecanismo de participación ciudadana individualizada. Los ciudadanos votan por los candidatos a funcionarios impulsados por los diferentes partidos políticos. Estos últimos buscarían cumplir con la función de mediar entre las instancias estatales de decisión y las expresiones sociales.<sup>537</sup>

En el caso que corresponde tratar aquí, la estructura actual del Distrito Federal consta de una Jefatura de Gobierno que sustituyó a la figura del Delegado del Distrito Federal en 1997 (ver Estrella; 2005: 121-145). Por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que, en el mismo año, sustituyó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y que ahora tenía mayores atributos y poderes legislativos ensanchando su autonomía frente al Poder Federal. A su vez, la ciudad está organizada en 16 Delegaciones, las cuales cada una tiene su gobierno delegacional y sus mecanismos de participación ciudadana. (Ver Álvarez; 1997)

Sin duda, en el aspecto procedimental y con una lectura por dentro del sistema político, se puede indicar que la democratización del Distrito Federal ha devenido en un proceso en el que el gobierno local se

---

<sup>537</sup> Los partidos políticos son instituciones que tienen el reconocimiento del Estado, considerándose así como instituciones estatales pues son parte del sistema político que tensa el espacio público.

autonomiza de los Poderes Federales y la ciudadanía va adquiriendo nuevas dimensiones en tanto que tiene la facultad de elegir a sus autoridades local. Cabría señalar que este ha sido un proceso que no sólo se vivió al interior de las estructuras estatales sino que a la par existieron importantes movilizaciones sociales y políticas.

Ahora, de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal aprobada en el 2004, la ciudadanía no se constriñe exclusivamente a las elecciones de los representantes, sino que además, existen mecanismos que permiten la participación a lo largo de la administración. El plebiscito (art. 17-27), consulta ciudadana (art. 47-50) y el referéndum (art. 28-38) son mecanismos de participación que son puestos en marcha por los órganos institucionales el Jefe de Gobierno, los dos primeros, y la Asamblea Legislativa, el último, y no son de carácter vinculatorio (a excepción del plebiscito, que se hace vinculatorio cuando una de las propuestas logra convencer a la 3era parte, o más, del padrón electoral inscrito). Es decir, se considera la participación de la ciudadanía en tanto que es una opinión, pero el órgano gubernamental podría desechar el resultado.

La iniciativa popular (art. 39-46), la colaboración ciudadana (art. 47-50), la red de contraloría ciudadana (art. 61-66) y las audiencias públicas (art. 67-73) son figuras legales en dónde el ciudadano es el eje motriz. En la iniciativa popular, son los ciudadanos quienes podrían impulsar una anulación, creación, reforma o modificación de ley. En la colaboración, los ciudadanos pueden integrarse en los equipos de trabajo de las delegaciones como voluntarios y dar seguimiento a las actividades de los funcionarios. La red de contraloría también contempla la participación honorífica de la ciudadanía en las cuestiones administrativas de la instituciones y dar seguimiento puntual al manejo de los recursos. Es en las audiencias en donde la ley señala determinados parámetros para regular una relación presencial entre las autoridades y los ciudadanos, en estas, se consideran foros, asambleas, reuniones en donde las dos partes involucradas puedan llegar a acuerdos, las autoridades puedan dar información relevante a los ciudadanos y hacer evaluaciones en conjunto acerca de las actividades y problemas a resolver en la comunidad.

Como parte de los mecanismos de participación ciudadana y de las regulaciones, que prevé la Ley de Participación, tal vez sean las Asambleas Ciudadanas (art. 80-81) las que estén considerando un mecanismo de participación colectiva de la sociedad. Esta tendría como base la organización de los vecinos de la colonia, del barrio o del pueblo originario, según sea el caso (de la Unidad Territorial) y organizaciones ciudadanas inscritas ante el Instituto Electoral del Distrito Federal (art. 77-79). Estas Asambleas serían las receptoras de la información emitida por las autoridades, tendrán la facultad para emitir opiniones acerca de los proyectos y los presupuestos a

implementar en su Unidad Territorial, elaborar y aprobar diagnósticos y propuestas para la implementación de políticas en su localidad (aunque esta no tenga un carácter vinculante).

Las Asambleas Ciudadanas serían la base orgánica para esta estructura ciudadana. Esta estructura se compone, en orden descendente, del Consejo Ciudadano (art. 129-135) que representa a los Comités Ciudadanos frente a las autoridades del GDF, ALDF y Delegacionales. Los Comités Ciudadanos (art. 91-101) serían los que coordinan y representan los acuerdos e intereses de sus Asambleas Ciudadanas, estos se coordinarían con los Jefes de Manzana (art.136-140) electos dentro de sus unidades territoriales.

Los mecanismos y procedimientos estatales fungen como marcos que regulan las tensiones entre los diferentes actores políticos y sociales, estos proponen la igualdad política entre los individuos y luego, por ende, la de las agrupaciones. Se defiende, pues, al Estado como referente identitario capaz de juzgar los parámetros de igualdad de los congregados en la sociedad. Pero estos mecanismos y procedimientos de participación no siempre tienen la capacidad para responder a las exigencias de la ciudadanía, ni de las organizaciones e instituciones no-estatales. Cuando los conductos de comunicación se encuentran reducidos en su propio diseño y, además, se encuentra cooptados por los grupos gobernantes no es difícil ver que la ciudadanía individual, por una parte, y la ciudadanía organizada, por otra parte, busquen mecanismos alternativos para lograr incidir en el espacio público<sup>538</sup> dejando a la obsolescencia los canales establecidos por el Estado.

Esto sitúa a la participación ciudadana, a través de los mecanismos individualizados, en las decisiones de carácter público serían una primera base para pensar en la participación de la sociedad civil. En esta el voto estaría referido a la elección de las autoridades que gobernarían la ciudad, en este espacio se entiende que son los partidos políticos los que estarían buscando hacerse de la representación de la ciudadanía (punto que aquí no se revisó, pero se dio por aludido con las posiciones de representación popular). Pero también se teje otra forma de organizar a la ciudadanía en función de la solución de los problemas cotidianos que se viven en cada uno de los barrios, colonias y localidades del Distrito Federal.

### **Lo valores que permiten la vinculación entre los ciudadanos**

Las reivindicaciones y demandas que sostienen los ciudadanos también obedecen a marcos valorativos propios de las comunidades a las que pertenecen. La identidad de los individuos que se dirimen en el espacio público no se constriñe exclusivamente a los derechos que otorga el Estado bajo la figura de la ciudadanía. Es aquí donde el ciudadano deja de ser un individuo para convertirse en una persona que ha

---

<sup>538</sup> En este sentido se pueden consultar los estudios de la acción colectiva, en donde la sociología trata de dar cuenta de cómo es que se forman las movilizaciones sociales que llegan a tensar el espacio público. Para este punto ver, entre otros a: Mellucci, Alberto. La acción colectiva como construcción social, y Pizzorno, Alessandro. Algunas otras clases de otredad: una crítica de las teorías de la “elección racional”.

adquirido los valores y visiones del mundo a partir de las relaciones sociales en las que el individuo se ha formado.

El concepto de persona, en las ciencias sociales, se rescata bajo la idea de la máscara que el individuo presenta frente a un público, similar al sentido que los griegos daban a la noción. La persona se forma en el momento en que el individuo se relaciona con la sociedad adquiriendo los valores sociales. En este ejercicio también se encuentra un proceso de auto-evaluación, a partir de los valores aprendidos en sociedad, de sus actos en correspondencia con los fines y planes que manifiesta como prioritarios.

La figura de la persona indica dos cuestiones que requieren ser dichas en relación a la actual reflexión. Por una parte, la ciudadanía se ejerce bajo determinados tipos de relaciones sociales y, por qué no, políticas. La formación de la persona indica que el individuo, en tanto que se relaciona con la sociedad, podría no ser un ciudadano y no por eso estar exento de lo que acontece en el espacio público. Dicho de otra manera, el ciudadano requiere constituirse como persona antes de considerarse como sujeto de derechos y deberes. Por otra parte, “la persona necesita, eso sí, entrar en ciudadanía, adquirir carácter de insertar en una sociedad, polis o civitas. Allí es donde adquiere y ejerce la ciudadanía, por su convivencia y colaboración con los demás ciudadanos.”(Beuchot; 2000: 49)

Empero, la persona, al relacionarse con su entorno también contribuye a la consolidación de nuevos valores, al mantenimiento o desechando los ya existentes. Estas valoraciones logran pesar de manera sustantiva en la relación entre la sociedad y el Estado y que se expresan, no sólo en la construcción de mecanismos alternativos de interpelación al Estado, de estructuras orgánicas de participación al interior de la agrupación, sino que también, en los valores e intereses que constituyen a la agrupación y que dan cuerpo a las demandas y reivindicaciones de las organizaciones e instituciones no-estatales.

Ahora, bien, las demandas, reivindicaciones y las acciones sociales emprendidas por las organizaciones sociales siguen teniendo como interlocutor al Estado. Los procedimientos y los mecanismos de participación estatales entran en tensión con las exigencias de las organizaciones. Muchas veces las exigencias de las organizaciones sociales pueden ir dirigidas de manera explícita sobre el uso y cuidado de los canales de participación estatales.

Alicia Ziccardi y Lucía Álvarez (2000), señalan cuatro tipos de agrupaciones que tensan el espacio público. A estos se les identifica a partir de la distancia que tienen con referencia al Estado, pero también por el tipo de demandas que emiten y los núcleos temáticos que reivindican. Por supuesto esta categorización la hacen con referencia a la sociedad del Distrito Federal y, aquí se considera en tanto que apoya al argumento, pero bien valdría la pena actualizar esta información.

Las organizaciones civiles, que son aquellas que demandan bienes urbanos, de carácter gremial, de género, de derechos humanos, profesionales y de gestión del desarrollo urbano. Este tipo de organizaciones se les puede considerar como actores sociales y como instituciones técnicas. También hay organización de comerciantes que se mueven en el aspecto económico, primordialmente, estos pueden ser formales o informales. Las organizaciones territoriales son aquellas que se conforman por los vecinos en torno a las problemáticas que se viven en torno a la comunidad, ya sea el barrio, la colonia o el pueblo. Finalmente, en las organizaciones políticas se consideran desde los partidos políticos, pero también aquellas agrupaciones que trabajan de manera vinculada a estos partidos.

Las organizaciones civiles y las organizaciones territoriales son agrupaciones que también tienen la posibilidad de tensar el espacio público y hacer modificaciones importantes dentro de la conformación de la sociedad civil. Por ejemplo, en el temblor de 1985 el Gobierno Federal mostró poca capacidad de respuesta ante las exigencias de la catástrofe. Los programas y comités de reconstrucción nacional se estructuraron de manera similar a como se estructuraba el Estado y el partido oficial. Durante los meses de septiembre y octubre de 1985 las organizaciones de damnificados se encontraban relegados de estas comisiones gubernamentales. No fue hasta que se firmaron los Convenios Democráticos entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) en las que por primera vez, se abren los espacios de decisión, contruidos desde la estructura estatal para la participación directa de los representantes de grupos sociales críticos a la cúpula gubernamental.

En este caso, fue a través de las presiones de la CUD que los damnificados lograron situarse dentro de los comités directivos y participar en la elaboración de las estrategias y soluciones a seguir en las tareas de reconstrucción. Este primer antecedente, después, también se le considerará como una de las razones por las que se instaura la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y, por supuesto, la Asamblea de Barrios.

La CUD se había formado de diferentes agrupaciones de damnificados, varias de ellas ya tenían un tiempo trabajando juntas y algunas otras eran de recién consolidación. Estas organizaciones se les podría identificar como territoriales, de acuerdo con la revisión de Ziccardi y Álvarez, y tendrían un fuerte apoyo de asociaciones civiles que se solidarizaron con los damnificados. La formación de la CUD sólo fue posible en la medida en que las diferentes organizaciones de damnificados encontraron puntos que les permitieron articularse y actuar en conjunto, rebasando por completo las posibilidades que les brindaba la estructura de los Consejos Ciudadanos<sup>539</sup> que entonces operaban (Ver Cuéllar; 1993). Pero esto no

---

<sup>539</sup> Estos consejos ciudadanos, aunque tienen el mismo nombre de la figura que ahora se explica en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, no eran el mismo formato, para empezar por que estos consejeros obedecían a una estructura en la que no existían la autonomía de los poderes locales. (Ver Estrella; 2005).

siempre sucede, las demandas y reivindicaciones que se lanzan al espacio público no siempre logran generar vinculaciones e, incluso, pueden forjar antagonismos entre las diferentes agrupaciones.

Se debe considerar que la sociedad no es homogénea, los grupos sociales que se relacionan en el espacio público no siempre defienden los mismos valores e intereses. Esto supone un entramado complejo en el que se construyen y sostienen los diferentes valores que regulan las relaciones sociales en el espacio público. La fuerza democratizadora que se le imputa a la sociedad civil, en la definición hecha en el ámbito académico y en las vertidas por los actores que se relacionan en el espacio público, tiene que ver con el mantenimiento de los valores derivados de estas relaciones en el espacio público.

Los diferentes actores sociales y políticos defienden los intereses y valores que han formado a lo largo de sus procesos de consolidación. Esto supone que cada uno de estas agrupaciones tendrá una relación específica frente al Estado que se puede representar en términos de cercanía o lejanía de acuerdo al posicionamiento que el grupo asuma. De la misma manera, los valores e intereses que persigue cada agrupación y la relación que guardan frente al Estado, determinarán en gran medida las relaciones que las agrupaciones guardan entre sí, haciendo posible entender que puede haber relaciones tensas entre sí.

El componente de clase se hizo presente y delimitó campos diferenciados dentro de la sociedad civil, permitiendo distinguir una sociedad civil de elite (grupos empresariales, conservadores, de comerciantes, de vecinos de zonas residenciales) una sociedad civil de clase media (organizaciones estudiantiles, culturales, vecinales, de intelectuales y profesionales, organizaciones civiles y ONG), y una sociedad civil popular (organizaciones y movimientos de colonos, de agraristas, de grupo indígenas, de trabajadores), todas las cuales coexistieron y tomaron parte en la construcción del espacio público autónomo capitalino. (Álvarez; 2004: 106)

#### **4.- Lo que dicen los Comités Ciudadanos**

Los Comités Ciudadanos, son relevantes a esta reflexión en tanto que se pone en el centro de la mirada a las instancias estatales, estas que tienen por objeto regular las relaciones entre los ciudadanos y de fungir como canales de comunicación de la sociedad con el Estado. Son interesantes cuando se revisa a la sociedad civil por que estos mecanismos están diseñados para la participación cotidiana y sobre los problemas de la comunidad, de sus unidades territoriales.

#### **Comités Ciudadanos**

Los Comités Ciudadanos son un órgano de representación ciudadana que tienen entre sus funciones impulsar los proyectos y programas que beneficien a la comunidad y que no contravengan con los intereses de los vecinos a los que representan. Aunque en la figura legal indica que estos Comités debe salir electos de las Asambleas Ciudadanas, lo cierto es que en la práctica son los Comités Ciudadanos los que, después de salir electos en el barrio, deben conformar a las Asambleas. En estas Asambleas y a través de estos Comités se enarbolan una serie de mecanismos a partir de los cuales los ciudadanos estarían manteniendo comunicación con las diferentes instancias de poder local, como es el Gobierno del D. F., la Asamblea Legislativa y con el gobierno delegacional.

Para tal efecto se utilizó la encuesta “Estudio de opinión a los Comités ciudadanos y Consejos de Pueblo, sobre el impacto de la Ley de Participación Ciudadana en 2011 y 2012 y las demandas más sentidas por la colonia” realizada por el grupo Legislativo del Partido del Trabajo en los meses de Abril y Mayo del 2012. Las encuestas se realizaron a un representante de Comité Ciudadano, se buscó que de preferencia, fueran los coordinadores internos lo que respondieran acerca de sus experiencias a lo largo de su administración y en relación con el ejercicio del presupuesto participativo.

Para efecto de este trabajo sólo se utilizaron aquellas preguntas abiertas que indagaran sobre la percepción de los Comités acerca de la participación ciudadana y su relación con las diferentes instancias de poder en el Distrito Federal. Entre los hallazgos que interesa resaltar es que al momento de mencionar el tipo de problemas que vive la comunidad, en el planteamiento de soluciones, los Comités Ciudadanos terminan por indicar la responsabilidad de las “autoridades”, pero también, la falta de participación ciudadana.

Como parte de la estructura de participación ciudadana, los Comités Ciudadanos dicen sobre sí mismos que la organización interna es complicada. Que los integrantes difícilmente llegan a conformar acuerdos que les permitan trabajar al interior y, por tanto, generar acuerdos con los vecinos. La imposibilidad de formar acuerdos comienza a desincentivar la participación de los integrantes y al tiempo, los comités, terminan por desintegrarse. Los integrantes de los Comités Ciudadanos identifican que a este órgano le faltan más atribuciones que les permita tener mayor incidencia en las autoridades gubernamentales, pero también sugieren que la falta de información vertida por las estructuras genera una desconfianza por parte de los vecinos en torno al órgano de participación.

### **Autoridades-comités**

La percepción que tienen los ciudadanos frente a las estructuras estatales se puede observar al momento en que hablan de las “autoridades”. Por “autoridades” se entiende a la totalidad de los

funcionarios que trabajan en la estructura gubernamental. En el caso de esta encuesta se refieren al gobierno local y, sólo en ocasiones muy contadas, se refieren al gobierno federal. En ocasiones el nivel de la autoridad a la que se refieren se intuye a partir de la pregunta que se les hace, es decir, si se les pregunta por los problemas de la delegación los encuestados indican con “autoridad” a la estructura delegacional y, cuando lo requieren, precisan que otro nivel de “autoridad” entra en su diagnóstico (Gobierno central, ALDF y IEDF).

De esta manera, es interesante observar que en términos generales, los comités, señalan que las autoridades no cumplen con los compromisos establecidos con la comunidad y que son pocos sensibles a las exigencias ciudadanas. En esta percepción la idea del presupuesto juega un papel importante, por que en ocasiones la solicitud de mayor presupuesto supone la conexión entre el nivel de gobierno del que se está hablando y el nivel de gobierno al que le correspondería aprobar ese presupuesto. Entonces si se está hablando del gobierno delegacional, pues, la solicitud de presupuesto estaría trazando un lazo con el gobierno central e incluso con el gobierno federal. Esto igualmente pasa cuando se está hablando de los problemas de la colonia, el mayor presupuesto estaría planteando una relación con el gobierno delegacional.

### **Participación ciudadana.**

A los vecinos se les califica como de apáticos o como poco interesados en los problemas de la colonia y la construcción de sus soluciones. Esta apatía se traduce en una cierta desconfianza hacia los funcionarios que operan dentro de las estructuras de gobierno del Distrito Federal y delegacionales. Los Comités Ciudadanos se vuelven estériles en la medida en que se hacen herederos de la desconfianza de los vecinos, pues estos últimos, no dejan de ver a los comités como parte de la estructura estatal.

La desconfianza, que muestran los ciudadanos hacia las autoridades, se fundamenta en la existencia del incumplimiento de acuerdos y compromisos por parte de los últimos. Los comités ciudadanos, una de las cosas que proponen es que las autoridades deberían dar cuenta de los avances que logran en el desarrollo de cada uno de sus proyectos y programas. Se requiere que las autoridades den más información acerca de sus acciones y mejoren la manera de difundir los tipos de apoyos y los que mecanismos que existen para poder solicitarlos.

De la misma manera los Comités Ciudadanos deben buscar incentivar la participación de la ciudadanía no sólo en la gestión de los recursos necesarios para llevar a cabo las soluciones que requiere la localidad. Además se deben abrir los espacios para que los ciudadanos contribuyan en

el diseño de planes y programas de gobierno, así como en la construcción de la planificación de las soluciones.

En este sentido, las autoridades deben crear, junto con los ciudadanos, los mecanismos que permitan estrechar las relaciones entre ambas partes. Se requiere que las autoridades integren las propuestas y proyectos que formulan los ciudadanos. Pero también se requiere que las autoridades cumplan con lo que ya se han comprometido y que su trabajo sea de carácter transparente.

Un avance sería que los Comités Ciudadanos cuenten con mecanismos vinculatorios que les permitan presionar a las autoridades a llevar a cabo las acciones que, estas últimas, han acordado realizar. Pero también, que se les de los insumos suficientes para poder llevar las propuestas e información necesaria a sus representados. Los ciudadanos deben contar con más información acerca de los proyectos que se llevan a cabo. Deben participar en más consultas y asambleas donde opinen.

### **GDF**

A nivel ciudadano las propuestas que podrían ayudar a mejorar la ciudad recaen en la relación entre las autoridades y los ciudadanos. Para empezar se necesita crear los mecanismos que los acerquen. Esto es que las autoridades, además de tomar cursos y capacitaciones para desempeñar mejor sus funciones, también deben ser sensibles a las propuestas de los ciudadanos. Los ciudadanos deben estar más interesados en lo que sucede en su comunidad y en lo que proponen las autoridades.

Los Comités Ciudadanos en su papel de enlace o de representación deben ser respetados por las autoridades y se debe reforzar su lugar en la estructura gubernamental. Pero también se solicita que se instalen mesas de trabajo en donde haya una relación directa entre los ciudadanos y las autoridades. En este punto, la incentivación a la participación ciudadana se relaciona con el cumplimiento de compromisos y las acciones de las autoridades. Es decir, se requiere que se diversifiquen los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos puedan hacer un seguimiento puntual de las actividades de las autoridades.

Otro de los temas relevantes, en los que se insta la apertura a la participación ciudadana es en las cuestiones de seguridad. En éstas se propone que se capacite mejor a los elementos y que se les pueda castigar si no desempeñan bien sus tareas. Con esto se buscaría erradicar la corrupción de los policías. Las luminarias, cámaras, módulos de vigilancia también se contemplan como

soluciones para incentivar la seguridad, pero cobra realce la relación entre seguridad y la necesidad de crear empleo y oportunidades para los jóvenes. Aquí las autoridades deberían de crear empresas gubernamentales.

### **Delegación**

Las autoridades Delegacionales deben ser sensibles para escuchar, respetar y dar seguimiento a las solicitudes de los ciudadanos. Se insta a que se destine más presupuesto para la solución de los problemas de las colonias. Deben terminar las obras comenzadas y cumplir las promesas. También se deben respetar las decisiones que tome el Comité Ciudadano, de otra manera, este mecanismo de participación queda cancelado como opción para los vecinos.

Los funcionarios deben ser capacitados para dar una mejor atención a los usuarios y desempeñar el trabajo que les corresponde efectuar. Deben existir instancias que regulen el actuar de las diferentes oficinas de gobierno. En esto también se reconoce que los Comités Ciudadanos deben trabajar más fuerte y ponerse de acuerdo entre sí para poder organizar a la ciudadanía. Los ciudadanos debe recibir la rendición de cuentas de las autoridades.

Es a partir de que las autoridades logren incluir la participación de los ciudadanos que la solución a los problemas como el desempleo y el ambiente de inseguridad podrán irse construyendo. O el problema del agua que requiere de soluciones propuestas por los mismos ciudadanos como: el de dar mantenimiento a la red hídrica, instalar nuevos tanques receptores e incluso el de que la Delegación establezca vínculos con Conagua que reditúen en soluciones. El asunto del drenaje debe ponerse atención.

### **Ciudadanía y la colonia**

Con respecto a la participación ciudadana se indica que esta sólo se puede incentivar en la medida en que las autoridades dan respuesta a la comunidad. Los Comités Ciudadanos deberían tener más atribuciones que logren situarlos como una instancia de representación ciudadana frente a las autoridades, pero a la vez, tener la fuerza para citar a las autoridades a dar respuesta a los mismos ciudadanos.

En este sentido son varios los temas que requieren una participación seria por parte de la ciudadanía en la construcción de soluciones en temas que requieren de un ejercicio continuo. Por ejemplo, acerca de la seguridad se solicitan aquellas cuestiones que se relacionan con el equipamiento urbano, tales como luminarias y módulos de vigilancia. Aunado a esto también se solicitan mayor número de patrullas y elementos de la policía, pero también la instalación de

nuevas cámaras y de sistema de vigilancia. Se indica como necesario que se realicen más rondines y que se apliquen operativos en los puntos de narcomenudeo.

Relacionado a esto, también, se introduce el tema de la necesidad de la recuperación de espacios públicos para atender a la juventud con espacios recreativos, educativos y centros culturales. Se habla de la importancia de rehabilitar o crear estos espacios en el que se impartan talleres de orientación vocacional y capacitación laboral que habrá las posibilidades de desarrollo de los jóvenes. Estos espacios también ayudarían para prevenir y atender a los jóvenes con adicciones. Es decir que son soluciones que ayudan en la prevención del delito y en la preservación de la seguridad.

La recuperación de los espacios, viene aparejada con demandas de Centros de salud, bibliotecas y centros culturales en dónde puedan asistir los habitantes de las diferentes delegaciones y sus familiares. Lo que se requiere son actividades recreativas y educativas que permitan la capacitación de la población para adquirir empleo y orientación para los jóvenes. Una de las demandas que más impacto tienen al respecto es la que solicita que se hagan más fuentes de empleo con mejor salario.

Entre las demandas que se presentan de manera recursiva, a lo largo del tiempo, y que se requiere que la ciudadanía esté presente en la elaboración de planes y programas de gobierno se señala, por ejemplo, que el equipamiento urbano requiere desde el mantenimiento del pavimento, banquetas, espacios públicos, edificios, áreas verdes, hasta los problemas de escasez de agua y de la mala calidad del poco líquido que llega. Que la red del drenaje necesita que se le de mantenimiento e, incluso, que se cambie la tubería en algunos lados. Hacen falta que se ponga atención en servicios como los de limpia y recolección de basura.

Pero también existen demandas puntuales que denotan viejos problemas y que requieren de la sensibilidad de las partes involucradas, así como de la basta participación ciudadana para construir soluciones.

## **Conclusiones**

Si se considera que la sociedad civil es producto de la relación que mantienen los actores políticos y sociales en el espacio público, es decir, que es una serie de valores políticos y sociales que se construyen y mantienen al filo del conflicto entre los diversos posicionamientos existentes en una sociedad. Que la ciudadanía es una de las maneras en que la sociedad se relaciona con el

Estado y que brinda un primer eje de análisis para estudiar las formas en que se organiza la sociedad. En este sentido se indicó que los ciudadanos bien pueden optar por utilizar los mecanismos establecidos por el Estado, pero también, son los que conforman las distintas organizaciones sociales.

Los Comités Ciudadanos se sitúan como los representantes de las Asambleas Ciudadanas, es decir, fungirían de enlace entre las autoridades y los ciudadanos-vecinos. Las Asambleas Ciudadanas estarían fungiendo como el mecanismo de participación ciudadana colectiva que emitiría sus resolutivos, peticiones y opiniones a las autoridades a través de los Comités Ciudadanos.

Sin embargo, de acuerdo a lo que respondieron los encuestados se alcanza a ver que estos mecanismo de participación son insuficientes y que lejos de establecer parámetros de organización, estos, limitan la participación de los ciudadana. Esto se debe en gran parte a que las atribuciones legales de los Comités no tienen el suficiente poder para hacer vinculatorias sus propuestas y señalamientos, permitiendo que los funcionarios públicos no los consideren como parte de la estructura estatal y, mucho menos, como una autoridad facultada por el respaldo ciudadano.

Las autoridades al no estar obligadas dejan al olvido a los Comités. Es un olvido que va desde no dotar de información a los Comités y a los ciudadanos, hasta el incumplimiento de acuerdos adquiridos. Lo que recae en que los ciudadanos pierdan confianza en los Comités, en las autoridades y en el propio mecanismo de participación. La gente pierde interés en participar en las cuestiones de la colonia y prefiere buscar organizaciones que operan por caminos diferentes, como son las organizaciones con afiliación partidista, con organizaciones de carácter popular o con organizaciones civiles.

En términos de sociedad civil se indica que los funcionarios deben tener una mejor capacitación para integrar a los ciudadanos en la elaboración de planes y programas de gobierno. Se deberían abrir los espacios para que los ciudadanos participen en la definición de las soluciones en las diferentes problemáticas del barrio, como son la seguridad, mantenimiento urbano, regularización de tierras, educación, entre otras. Es decir, lo que hay de fondo es una solicitud plena a que se empodere a los ciudadanos en las decisiones que tienen que ver con su vida cotidiana y de acuerdo a la dinámica de su localidad.

## Bibliografía

ALDF. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. México D.F. 2011

Alexander, Jeffrey. Sociedad Civil. En *Léxico de la política*. FLACSO- México. 2000

Álvarez Enriquez, Lucia. *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*. UNAM CEICH. 2004

-----, Distrito Federal. Sociedad, economía, política y cultura. Biblioteca de las entidades federativas. México. D. F., CIECH, UNAM 1997

Álvarez, Lucía y Alicia Ziccardi Organizaciones sociales. En Gustavo Garza (coord.) *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*. GDF y Colmex. 2000

Álvarez Villeda, Karen. Un canal para todos en la ciudad de México. En *IEDF Ensayos*. México. IFE 2006.

Beuchot P. Mauricio. El proceso histórico de la noción de persona y su aplicación en la ciudadanía. La persona como origen de deberes y derechos. *Ciudadanía en movimiento*. México. Universidad Iberoamericana 2000. Pp. 39-50

Cohen, Jean L., Arato Adrew. *Sociedad civil y teoría política*. México. Fondo de Cultura Económica. 2000

Cuéllar V. Angélica. La noche es de ustedes, el amanecer es nuestro. UNAM. Mex. 1993

Estrella, Juan, Ciudadanía y participación ciudadana en la Ciudad de México. En *América Latina hoy*. España. Universidad de Salamanca. Agosto 2005. Vol. 40.

Loeza, Soledad. Perspectivas de una historia política del Distrito Federal en el S. XX. En *Historia Mexicana*. Colmex. Vol. XLV. Núm. 177, México, julio-septiembre 1995.

Kymlicka, Will. *Ciudadanía Multicultural*. Barcelona. Paidós. 1996

Marshall, T. H.. *Ciudadanía y clase social*. Editorial Alianza. España. 1998

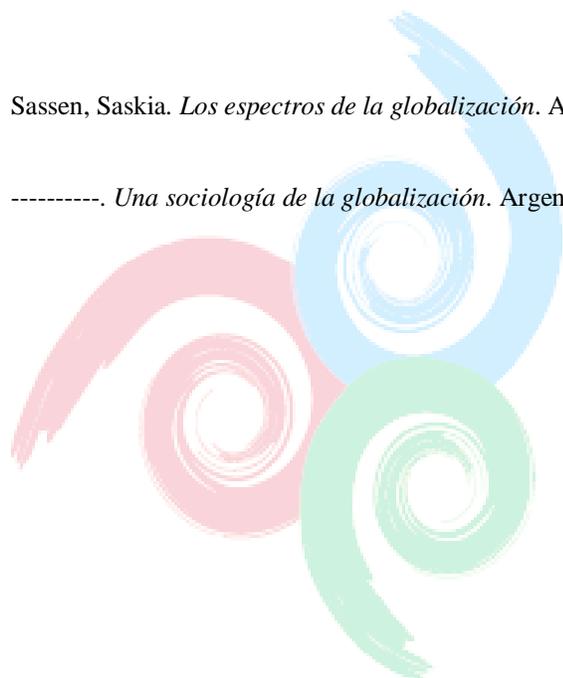
Mellucci, Alberto. La acción colectiva como construcción social. En *Estudios Sociológicos*. Colmex. Vol. IX, Núm. 26. México, mayo-agosto 1991.

Olvera R. Alberto. Democracia y sociedad civil en México: Lecciones y tareas. *Comercio Exterior*. Vol 52. núm. 5. México, Mayo 2002. Pp. 398- 408

Tejeda Gaona, Hector. Ciudadanía y gobiernos locales en el Distrito Federal: la configuración cultural de la democracia. En *IEDF Ensayos*. México. IFE 2006.

Sassen, Saskia. *Los espectros de la globalización*. Argentina, 2004. FCE. P. 276

------. *Una sociología de la globalización*. Argentina, 2007. Katz editores. P. 273



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

## **Mesa D.4 Sustentabilidad de las OSC y proyectos sociales**

### **Análisis de un programa de microcrédito como alternativa para superar la pobreza en las organizaciones integradas a Corporativa de Fundaciones**

*Lourdes Toussaint López*

#### **Resumen**

Corporativa de Fundaciones, A.C. es una organización de la sociedad civil que busca reducir la pobreza en Jalisco a través de un programa de microcrédito. La población objetivo trabaja con las organizaciones integradas a Corporativa de Fundaciones. Se estudia la pobreza en México, los microcréditos, su uso, aspectos financieros y la percepción de las organizaciones para fundamentar el proyecto y su efectividad. Se concluye que por las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la población objetivo, el microcrédito es efectivo para disminuir la pobreza cuando es parte de un programa integral que satisfaga otras necesidades como: empoderamiento, capacitación en negocios, asesorías y seguimiento continuo, apoyo en la comercialización de los bienes y productos así como generar oportunidades de autoempleo para lograr incrementar el ingreso económico y mejorar su nivel de vida.

**Palabras claves:** Microcrédito  
Pobreza  
Mujeres  
Corporativa de Fundaciones  
Jalisco

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

## **Introducción**

Corporativa de Fundaciones (CF) como organización de la sociedad civil busca incidir en la pobreza debido a que este problema es la causa de muchos otros que no permiten el desarrollo social y económico de un porcentaje importante de los habitantes de Jalisco.

En México no se han creado políticas que reviertan esta situación; existen más de 52 millones de habitantes en pobreza multidimensional (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL, 2011).

CF reconoce que los beneficiarios de las asociaciones civiles con las que trabaja son una población en pobreza multidimensional o extrema que presenta grandes vulnerabilidades al no contar con el ingreso mínimo, padecer carencias sociales y estar imposibilitada de mejorar su condición de vida.

Por las razones anteriores, se apoyan proyectos que buscan atacar la pobreza y mejorar la calidad de vida de este segmento que difícilmente saldrá de la pobreza si no se otorgan las herramientas y las oportunidades necesarias.

La investigación evalúa la posibilidad de que CF desarrolle un programa de microcrédito dirigido a mujeres pobres en Jalisco para que por medio del financiamiento y autoempleo puedan participar en la generación de ingresos en sus hogares al mismo tiempo que atiendan la educación y cuidado de sus hijos. El potenciar el papel económico de la mujer es de gran importancia para liberarlas del ciclo de la pobreza.

La estructura del artículo se desarrolla en 3 apartados: el primero explica los enfoques para el estudio de la pobreza; el segundo examina la efectividad de los microcréditos en la reducción de la pobreza y el tercero muestra un panorama de las microfinancieras en Jalisco, presenta una corrida financiera para una microfinanciera sin fines de lucro y la percepción de las organizaciones integradas a CF sobre los factores de éxito de una microfinanciera que otorgue microcréditos y otros servicios financieros y no financieros. Finalmente se presentan las conclusiones y bibliografía utilizada.

### **Enfoques para el estudio de la pobreza**

La pobreza es un problema social importante en México, está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social (CONEVAL, 2009).

De acuerdo al Banco Mundial (2001) es la privación de capacidades y bienestar. Para Amartya Sen (1999) esta privación es la falta de capacidad de producir o realizar el potencial productivo de las personas. La pobreza se concreta como un fenómeno multidimensional que necesita de soluciones integrales (Haughton & Khandker, 2009).

La pobreza es el resultado de la desigualdad reinante en el mundo. Mientras mayores son las disparidades sociales y económicas en ámbitos como: educación, vivienda, empleos, salud y alimentación, mayor es su persistencia (CONEVAL, 2009).

La relación entre pobreza y las consecuencias negativas que genera vivir en ella es compleja debido a que muchas variables pueden ser efectos y causas al mismo tiempo, por lo que se habla del ciclo de la pobreza que opera en distintos niveles tal como lo mostramos en la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia, abril 2011

Estos factores se encuentran estrechamente interrelacionados. Es por estas razones que para generar políticas y programas que impacten, se deben trabajar conjuntamente todos los factores.

En México, el CONEVAL es el organismo público encargado de definir, identificar y medir la pobreza; la medición multidimensional la concibe a partir de tres grandes espacios: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial.

El CONEVAL considera la pobreza multidimensional cuando los ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que satisfacen las necesidades básicas y presenta carencia en al menos uno de los siguientes 6 indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, seguridad social, alimentación, calidad y espacios de la vivienda, y servicios básicos en la vivienda (CONEVAL, 2009).

En el 2010, este organismo reportó que un 46.2 % de la población vive en pobreza multidimensional, es decir, 52 millones de mexicanos. Mientras en Jalisco se ubicó en 36.9 % lo que equivale a 2.35 millones de habitantes (CONEVAL, 2011).

La literatura considera pobreza por ingreso cuando se está por debajo del monto mínimo necesario que permite satisfacer las necesidades esenciales; este umbral se denomina línea de pobreza y se expresa a partir del valor monetario de una canasta de bienes y servicios básicos predeterminada (CONEVAL, 2009).

En el 2010, de acuerdo con la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), existían 21.2 millones de personas en pobreza alimentaria (CONEVAL, 2011).

Además, se estimó que 30 millones de habitantes se encontraban en pobreza de capacidades, esto es, presentan insuficiencia para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación. Por último, se considera que 57.7 millones o 51.3 % de los mexicanos son pobres de patrimonio, más de la mitad de la población total presenta insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte (CONEVAL, 2011).

A partir de las estimaciones de CONEVAL y los niveles socioeconómicos de AMAI, se observa que en el México pobre se encuentran 52 millones de habitantes de los estratos D y E, es una población marginada con rezago educativo, carencia de alimentos y viven por debajo del mínimo de bienestar. De estos, alrededor de 12 millones viven en pobreza extrema. El promedio del ingreso corriente total per cápita (ICTPC) es de 1,143 pesos en zonas urbanas y 611 pesos en las rurales comparados con 2,840 pesos promedio de la población.

Por otro lado, la encuesta ESRU de movilidad social 2006 confirma que existe muy poca movilidad socioeconómica intergeneracional en México, especialmente en los niveles extremos (Fundación Espinoza Rugarcía ESRU, 2008). El estudio recalca lo preocupante de la falta de movilidad social y advierte sobre los peligros de vivir en una sociedad donde no se aprovecha el

capital humano de sus ciudadanos al no permitir desarrollar al máximo su potencial y correr el peligro de generar frustración y resentimiento entre la población.

Otro indicador es el coeficiente de Gini que se utiliza para medir la desigualdad de los ingresos; corresponde a un número de 0 a 1, donde el 0 es la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). En el 2008, en México fue de 0.482 uno de los más elevados del mundo. De acuerdo al “World Factbook” de la Central Intelligence Agency (2011), México es el país número 27 con más desigualdad en una comparación con 136 países.

En relación a los enfoques y estrategias utilizados para reducir la pobreza, a partir del 2000 se reconoció la importancia de dar oportunidades como: empleo, crédito, energéticos, mercados para sus productos, escuelas, servicios de abastecimiento de agua y salud y los conocimientos necesarios para trabajar.

Con estas estrategias se busca reducir la vulnerabilidad, mejorar los niveles de bienestar y fomentar las inversiones en capital humano y actividades rentables. En los últimos años se acrecentaron los activos de los pobres, se diversificaron sus actividades económicas y se ha ofrecido una gama de mecanismos de protección, desde las obras públicas hasta los programas contra la evasión escolar y el seguro de salud (Banco Mundial, 2001).

De esta manera, el enfoque tradicional o asistencialista –que buscaba transferir recursos de arriba hacia abajo en dirección de los pobres– fue complementado con dar herramientas y recursos para que los pobres sean autosuficientes y puedan salir de su situación al crear un cambio sistémico y sustentable (Garsón, 1996). Este enfoque busca la sustentabilidad de las políticas y fomentar actividades generadoras de ingresos en paralelo a las estrategias tradicionales.

La creación de acceso a servicios financieros se identificó como eficaz para promover el desarrollo de microempresas del sector informal. Debido a esto, los donantes, instituciones financieras y entidades gubernamentales buscan dar acceso económico a los pobres para fomentar su crecimiento y desarrollo.

La economía social (solidaria o civil) es el conjunto de iniciativas –abarcan experiencias como: cooperativismo, empresas recuperadas, empresas sociales, banca ética o capitalismo ético, microcrédito, comercio justo, economía de comunión y finanzas islámicas– que hacen referencia a la idea de solidaridad en contraste con el individualismo competitivo propio de la economía capitalista (Barlocci & Gineste, 2011).

Las reglas de esta economía garantizan la participación de las personas y cuenta con normas justas que respeta los derechos de todos. Las experiencias comunitarias promueven la equidad, participación y respeto por el medio ambiente, solidaridad, igualdad, justicia y libertad de las personas. Se elimina la búsqueda del lucro como única motivación para responder a las necesidades de las personas y comunidades (Barlocchi & Gineste, 2011).

De acuerdo al Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional, CECI (2008) la economía social y solidaria es el proceso socio-económico en el que las personas son el centro y objetivo principal de la actividad económica desarrollado a través de prácticas solidarias, participativas y humanistas que busca el desarrollo integral del ser humano como fin de la economía.

### **Los microcréditos como herramienta para combatir la pobreza**

Las microfinanzas son un sistema basado en prácticas bancarias que proporciona servicios financieros (préstamos, seguros, ahorros y remesas) a quienes no cuentan con acceso al sistema tradicional de banca. Se basan en la idea de que las personas de bajos recursos son capaces de salir de la pobreza con su propio trabajo si se da acceso a los servicios financieros.

En 1976, el Dr. Muhammad Yunus comenzó en Bangladesh el Grameen Bank donde los pobres contaron con un sistema de créditos apropiado a sus necesidades (Grameen Bank, 2011). De esta forma comprobó que las microfinanzas pueden combatir la pobreza y desarrollar capacidad institucional en los sistemas financieros al encontrar formas de prestar servicios a las familias de bajos recursos con una buena relación costo efectivo. Este movimiento utilizó nuevas estructuras y formas de organizarse que redujeron el riesgo y los costos de proveer servicios financieros en pequeños montos (Morduch, 2000).

Los microcréditos engloban diferentes actividades que incluyen préstamos de cantidades pequeñas hasta créditos para la agricultura o ganadería, cooperativas, cajas de ahorro, uniones de crédito, créditos al consumo y créditos solidarios (Grameen Bank, 2011).

De acuerdo al Fondo de las Naciones Unidas para la Capitalización, UNCDF (2005), los créditos para pobres deben de contar con las siguientes características para ser efectivos: flexibilidad, acceso, sustitutos de garantía, competencia, productos apropiados, proceso simple y permanencia. Los clientes de las microfinanzas son diversos en sus características y actividades por lo que requieren diversos productos y servicios financieros apropiados a sus necesidades. El entender estos factores ayuda a desarrollar productos y servicios que atraigan y beneficien a diferentes

grupos. Dependiendo de la orientación o enfoque que busque la institución microfinanciera (IMF) será diferente la población objetivo y la metodología.

De acuerdo con Ledgerwood (1999), los métodos para otorgar créditos pueden dividirse en individual y de grupos que influyen en el precio, monto, plazos, garantías, periodicidad de pagos, otorgamiento, seguimiento y renovación. El grupal es para personas de más bajos recursos, no utiliza las garantías tradicionales y forma grupos solidarios que en conjunto acceden a servicios financieros; todos los miembros son responsables del pago y ésta es la principal garantía que ofrecen; los montos son más pequeños, a plazos más cortos y se da seguimiento para garantizar el éxito de sus emprendimientos y la devolución del crédito. Este método reduce los costos de transacción al pasar responsabilidades de monitoreo y selección al grupo.

Los principales servicios financieros, además del crédito, desarrollados por las microfinancieras son el ahorro (forzado y voluntario), los seguros (de vida, salud, clima) los servicios de pago, las transferencias y el manejo de remesas.

Churchill (2006) define los microseguros como la protección a específicos riesgos a cambio de pagos regulares proporcionales a la probabilidad y costo del riesgo.

Los microseguros se han enfocado en asegurar la salud y la vida. Sin embargo, su demanda ha aumentado para la agricultura debido a los problemas de escasez de alimentos (Zenklusen & McCord, 2009). Se ha intentado contar con otros seguros, como: propiedad, accidentes, discapacidad y para ganado y cosechas entre otros.

Las microfinancieras pueden ofrecer servicios de pago similares a los bancos tradicionales que incluyen cambio y expedición de cheques. Otros servicios incluyen la transferencia y recibo de fondos o remesas de un área a otra. Los clientes de las IMFs normalmente requieren servicios de transferencia que sean costeables.

A pesar que los servicios financieros (créditos y ahorros) ayudan a los pobres, únicamente atacan la dimensión de aumentar sus activos pero no necesariamente mejoran otros aspectos como la salud, la educación y empoderamiento de las mujeres (Banerjee, Duflo, Glennerster & Kinnan, 2009). Existe necesidad de integrar servicios complementarios para la eficiencia operacional y los beneficios sociales. Sin embargo, existe la preocupación de la sustentabilidad, interpretada como viabilidad financiera de la IMF.

En México sólo 4 de las 39 IMFs que reportaron a Prodesarrollo en el 2008 ofrecen servicios no financieros (GEMA, 2010). Los programas de servicios no-financieros son diversos, se pueden

clasificar en: servicios de desarrollo para negocios –incluyen capacitaciones en habilidades y conocimientos financieros, de negocios y técnicos– y los servicios sociales –como educación en la salud, cuidados de salud para niños y mujeres, asesoría legal, nutrición, cursos para el empoderamiento de la mujer, entre otros– (Biosca, Lenton & Mosley, 2011). Además, las instituciones que trabajan con metodología de grupos pueden aprovechar para generar capital social y crear desarrollo local y comunitario. Estos servicios casi siempre necesitan ser subsidiados (Ledgerwood, 1999).

Las IMFs pueden utilizar sus conocimientos y capital social para realizar alianzas con proveedores de servicios de salud, negociar precios y abogar por mejor calidad y acceso.

El crear capital social tiene valor debido a su habilidad para producir beneficios económicos. La movilización de capital social comunitario puede contribuir a la eficacia de programas orientados a fomentar microempresas urbanas (Atria, Siles, Arriagada, Robinson & Whiteford, 2003).

De acuerdo al UNCDF (2005), las microfinanzas logran un efecto positivo en la economía local ya que permiten desarrollar microempresas, generan empleos, aumentan la provisión de bienes y servicios a personas de bajos recursos e incrementan el uso productivo del capital. Finalmente, el acceso a servicios financieros permite invertir en el futuro.

El desarrollo de las microfinanzas en México ha tenido auge en los últimos años. Sin embargo, existen importantes retos en materia de regulación y ordenamiento; un rezago importante en la inclusión financiera de los sectores populares y zonas rurales; la oferta no ha sido eficiente, confiable y sostenible (Alpizar, Svarch & González Vega, 2006).

En los noventa se desarrollaron políticas gubernamentales como el Pacto de Solidaridad Económica y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PECE), las reformas estructurales y fiscales, la venta de empresas para estatales y reestructuración del sistema financiero (Mansell-Carstens, 1995).

El empuje dado por la administración del Presidente Fox (2000 a 2006) a las microfinanzas atrajo la participación de nuevas entidades; destaca la creación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario para contribuir al establecimiento y consolidación del sector microfinanciero (PRONAFIM, 2011).

Compartamos Banco, la microfinanciera más grande de México, es reconocida por ser rentable y generar ganancias para sus socios.

A partir del 2006, con la reforma del sistema de financiero, se dio la desregulación de las actividades auxiliares de crédito. Actualmente cualquier figura jurídica puede realizar actividades de otorgamiento de crédito, arrendamiento financiero y factoraje financiero (Rodríguez Ochoa, 2011). Debido a esto existe diversidad en las instituciones que otorgan servicios de microfinanzas. Estas figuras jurídicas tienen diferentes capacidades, facultades o características y pueden ser reguladas o no reguladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

A partir de 1995 el Congreso de la Unión aprobó la Ley de la CNBV con el objeto de supervisar y regular las entidades que conforman al sistema financiero para procurar estabilidad y buen funcionamiento, además fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero y proteger los intereses del público (CNBV, 2010).

Las SOFOMES no son consideradas parte del Sistema Bancario Mexicano porque no son reguladas por la CNBV. Lo mismo sucede con la Asociación Civil. Estas organizaciones no están autorizadas para captar depósitos del público.

Para captar ahorro debe ser una institución de banca múltiple, sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sociedades que operen en términos de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP) o la Ley de ahorro y Crédito Popular (LACP), las Sociedades Financieras Populares (SOFIPOS), y las Sociedades Financieras Comunitarias (SOFICOS) (Condusef, 2011).

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) es una institución pública que depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tiene las funciones de prevenir (orientar, informar, y promover la educación financiera) y corregir (atender y resolver quejas y reclamaciones de los usuarios de servicios y productos financieros). A fines de 2010 regulaba 3,129 instituciones en total, de las cuales 1,941 eran SOFOMES (Condusef, 2011).

Una característica del sector de microfinanzas es que es joven; en el estudio “Benchmarking de las Microfinanzas en México 2011: Un Informe del Sector” de Prodesarrollo, con información de 62 instituciones, se reporta que la antigüedad promedio es de 7 años.

La diversidad de instituciones (A.C. e I.A.P, S:A, SOFOMES, SOFOLES, SOFIPOS, Sociedades Cooperativas, Uniones de Crédito, Sociedades Mercantiles y Bancos) que otorgan servicios de microfinanzas no tienen una figura jurídica propia lo que dificulta contar con un mapa de las microfinanzas en el país, asimismo, al no ser todas reguladas no hay un registro completo, ni se

conoce el tamaño de las instituciones que conforman ciertos grupos como: cooperativas, cajas y organizaciones sociales o comunitarias (Prodesarrollo, 2011).

Existen 2,779 SOFOMES de las cuales 2,105 (75%) operan y alrededor de unas 240 son de créditos personales, nómina o microcréditos, aunque es difícil saber con exactitud ya que no se encuentran clasificadas por especialidad. Al cierre del 2010 se contabilizaban en Jalisco según la Condusef alrededor de 300 SOFOMES (Suarez, 2011). Las SOFIPOS son 37 y las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamos son 57. Finalmente, la Concamex agrupa 210 cooperativas en 18 federaciones (Prodesarrollo, 2011).

La industria de las microfinanzas atraviesa una acelerada transformación. Anteriormente, el sector estaba compuesto por organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro y que se financiaban con donativos. Hoy, sólo el 13 % de las instituciones son sin fines de lucro (Prodesarrollo, 2011).

El sector ha evolucionado hacia figuras jurídicas reconocidas como parte del sistema financiero así tenemos una mayoría de SOFOMES y una disminución de A.C, S.C. y S.A. de C.V. entre el 2007 y 2011.

El sector se encuentra en rápido crecimiento debido al aumento de instituciones y desarrollo de las existentes (Alpizar & González Vega, 2006); existe gran diversidad en el tamaño de las instituciones: un incremento considerable en las extragrandes (las que manejan más de 100 millones de pesos en cartera) y de gran concentración (opera un pequeño grupo de empresas líderes). El Centro para la Inclusión Financiera (2009) indica que en 2007 de 41 instituciones estudiadas 5 contaban con el 86 % del mercado con relación a número de clientes.

En un análisis del Centro para la Inclusión Financiera (2009), se dio a conocer el CAT o costo anual total promedio en México, que incluye los intereses y cuotas asociadas con un crédito, el cual es de 53 % para un crédito comercial y de 75 % para el sector popular. Los créditos son caros, con tasas de interés más altas que en otros países. Para que sean más accesibles en precio deben ser más eficientes y ofrecer mayor valor a los clientes.

La tasa promedio que cobran las IMFs está alrededor del 4 al 6% mensual del monto inicial, sin tomar en cuenta las comisiones. De acuerdo a Alpizar y González Vega (2006) las tasas de interés no bajan debido a que es un sector joven y los costos de operación no se reducen. Además, la competencia no ha sido lo suficientemente fuerte y los altos costos de personal en relación al bajo monto de los préstamos influyen. A pesar de que algunas instituciones líderes son

vistas como un sector de alto retorno, sólo el 61 % son sostenibles financieramente, muchas veces debido al poco tiempo que llevan operando (Prodesarrollo, 2011).

Una práctica a mejorar para reducir costos es el uso de ahorros obligatorios. Muchas de las IMFs piden como garantía ahorros forzoso de al menos 10 % lo que implica que la tasa de interés sea mayor ya que estos fondos quedan congelados sin poder ser utilizados por el cliente hasta que se termine de pagar el crédito (Alpízar & González Vega, 2006). Además, hay pocos tipos de créditos y son otorgados por medio de tecnologías no muy sofisticadas.

Otra característica es la poca diversidad de servicios ya que el enfoque principal consiste en otorgar microcréditos, sin otras facilidades como el ahorro, que ha ido en aumento pero sólo el 10 % tiene capacidad jurídica y operativa para ofrecerlo.

En relación con los microseguros, son pocas instituciones que lo ofrecen (Alpízar & González Vega, 2006) el más utilizado es el seguro de vida. Su objetivo es garantizar el pago del saldo pendiente (incluye una compensación para los familiares para hacer frente a gastos relacionados con el funeral), se otorgan por medio de alianzas con empresas aseguradoras.

Existen los servicios no financieros que buscan reforzar el impacto social de las microfinanzas, únicamente el 21 % de las instituciones los ofrecen, destacan: capacitación empresarial, financiera, servicios de salud, desarrollo humano, empoderamiento de la mujer y alfabetización o promoción en la educación formal, entre otros (Prodesarrollo, 2011). Sin embargo, muchas organizaciones comienzan a explorar nuevos productos, metodologías, tecnología, mercados y figuras jurídicas (Alpízar & González Vega, 2006).

Las instituciones asociadas a Prodesarrollo, a diciembre de 2010, atendieron a 5.5 millones de personas aproximadamente. De estos, 5.4 millones eran clientes activos de crédito. En promedio las instituciones sirvieron a 96,000 clientes donde 80 % eran mujeres y 53 % vivía en zonas rurales. El total de cartera fue de 24,544 millones de pesos y el crédito promedio de 6,317 pesos (Prodesarrollo, 2011).

El número de sucursales de las IMFs es mayor en zonas urbanas que en rurales. Las microfinancieras tienen mayor cobertura en los municipios semi-urbanos y urbanos (CNBV, 2010).

Se debe considerar que el gobierno y otros programas han entregado subsidios y transferencias a los pobres lo que ha creado una cultura de recibir y extender la mano, que deteriora la cultura de

pago. Además, esta población ha sido desgastada por la promesa de diversos programas y proyectos que aseguran mejorar su calidad de vida sin resultados reales.

Al abarcar el tema de la competencia tenemos que entre las instituciones Compartamos Banco es identificado como el competidor más importante en este segmento debido a su presencia en todos los estados del país.

Además, existe competencia con otras instituciones que atienden al mismo grupo de clientes como las cajas solidarias, las cooperativas y entidades de crédito de consumo (Alpizar & González Vega, 2006). El Banco Azteca es considerado un competidor cercano ya que utiliza la información y los clientes de sus tiendas Elektra para extender sus operaciones y ofrecer servicios financieros junto con una red y sucursales en todos los estados.

A consecuencia del crecimiento de las microfinanzas, las IMFs se preocupan por posible sobreendeudamiento de sus clientes ya que es común que tengan préstamos con más de una IMF y con otras instituciones para créditos de consumo. Este problema es más grave en las zonas urbanas que en rurales (Alpizar & González Vega, 2006).

El gobierno creó la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME) para diseñar, fomentar y promover programas y herramientas que ayuden al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Portal de Microfinanzas, 2011) y cuenta con dependencias que desarrollan programas de microcréditos como la: Secretaría de Economía, SAGARPA, SEDESOL, FIFONAFE, FIRA, BANSEFI, FIRCO y FOCIR, entre otros. Además, también existen gobiernos locales que desarrollan este tipo de programas.

Algunos programas gubernamentales compiten y amenazan a programas de microfinanzas. “Lo malo no es la competencia en sí misma, sino la competencia bajo términos diferentes y no de mercado, como tasas de interés subsidiadas, la amenaza del clientelismo político y una política laxa de recuperación de los préstamos” (Alpizar & González Vega, 2006:60).

En el 2001 se constituyó PRONAFIM para apoyar al establecimiento y consolidación de las microfinanzas, iniciativas productivas y emprendimientos de pobres en zonas rurales y urbanas (PRONAFIM, 2011). El programa ofrece capacitación y asistencia técnica a las IMFs, su objetivo es proveer fondos para préstamos, opera mediante el FINAFIM y el FOMMUR. Es considerado el organismo que provee fondos de forma más barata y sencilla (Alpizar & González Vega, 2006).

BANSEFI inició sus operaciones en el 2002 con el objetivo de promover el ahorro, financiamiento e inversión entre los integrantes del sector de ahorro y crédito popular y cooperativo, ofrecer instrumentos y servicios financieros, canalizar apoyos financieros y técnicos para fomentar el hábito del ahorro y el desarrollo saludable del sector y en general del país (BANSEFI, 2011).

A nivel internacional operan el FOMIN creado en 1993 como parte del BID como un vehículo para manejar y definir formas de inversión privada que ayuden a aliviar la pobreza y mejoren la situación económica de regiones marginadas (FOMIN, 2011).

Otros ejemplos de organizaciones internacionales que proveen de fondos a IMFs son Kiva y Oikocredit. Kiva es una organización sin fines de lucro que tiene como objetivo conectar a personas altruistas que prestan pequeñas cantidades de dinero a microempresarios alrededor del mundo.

Oikocredit provee fondos privados a IMFs en todo el mundo. Esta institución, con afán de atraer más inversionistas, paga un dividendo a los que aporten capital. Dentro de sus principios mantienen que es importante ayudar y lo que se le pague al inversionista debe ser una aportación “modesta” para promover las finanzas justas; trabaja con microfinancieras, cooperativas y organizaciones de comercio justo en países en vías de desarrollo.

Las redes nacionales están formadas por IMFs independientes que unen esfuerzos, ofrecen apoyo y ven por los intereses del sector (Alpízar & González-Vega, 2006). Algunas de las actividades son intercambio de información, estudios del sector, relaciones públicas, regulación, acuerdos, consultorías, capacitaciones, entre otras. Las principales son: Prodesarrollo, Finanzas y Microempresa, ASOFOM y AMFE.

### **El microcrédito una alternativa para las organizaciones integradas a Corporativa de Fundaciones**

Se realizó un estudio de mercado con 20 de las principales IMFs que operan en Jalisco, 10 de las cuales se encuentran en el directorio de asociados de Prodesarrollo. A continuación se presenta un resumen con las principales características: De las 20 instituciones, 12 son SOFOM, 10 son entidades no reguladas (ENR), y 2 son reguladas (ER). 2 son bancos y operan como instituciones de banca pública y el resto SOFIPO, AC o IAP y CV. La edad promedio es de 11 años, sólo 3 establecidas únicamente en Jalisco y no cuentan con sucursales.

El porcentaje de presencia rural y urbana para 12 instituciones reporta una presencia equitativa en áreas rurales y urbanas, algunas trabajan en áreas suburbanas y lo toman como área rural.

En relación a las mujeres para las 9 instituciones que dieron información, el 82.4 % de sus clientes son mujeres. Con respecto al crédito promedio, en 10 instituciones es de \$7,592. La que tiene el préstamo promedio más alto es Crediavance con \$22,388 mientras que en Oportunidad Microfinanzas es de \$1,500.

No se encontró información sobre el número de clientes únicamente de Jalisco. El Banco Compartamos es la IMF más grande de México cuenta con casi 2 millones clientes y es el más grande en el estado. En segundo lugar está Provident de México con casi 600,000 clientes. En el opuesto se encuentra Ficrea con 905 clientes y Fundación Cardenal Garibi Rivera quien otorga máximo 80 créditos por año.

El tamaño de la cartera está relacionado con el número de clientes. De esta forma, el Banco Compartamos cuenta con el mayor tamaño de cartera. De 10 instituciones el 60 % cuenta con carteras mayores a 100 millones de pesos, es decir, son extra grandes. En Jalisco según cifras de la Condusef hay alrededor de 300 SOFOM y probablemente muchas son o muy pequeñas o no operan (Suárez, 2011).

El 60% otorgan créditos individuales y únicamente el 10% utiliza el grupal. En las 18 instituciones se observó que los productos más apoyados son los créditos productivos seguidos por los personales o de consumo. No hay diversidad de productos financieros un 33 % sólo da créditos; las que ofrecen otros servicios se centran en el microseguro a través del seguro de vida.

De las 20 instituciones, únicamente las 2 sin fines de lucro, ACCEDDE y Fundación Cardenal Garibi Rivera, otorgan servicios no financieros como asesoría técnica y la capacitación en negocios.

Es difícil obtener un promedio del interés cobrado ya que cada IMF lo maneja de forma diferente: unas mensuales, otras semanales, sobre saldos insolutos o capital total. Algunas cobran comisiones por apertura y otras no, lo cual hace difícil de medir el costo real cobrado para comparar. Una forma de conocer los costos reales es a través del CAT que incluye intereses ordinarios, comisión por apertura o administración, primas de seguros y cobertura de crédito. Sin embargo, sólo de 13 instituciones obtuvimos la información: los más bajos los otorgan las que atienden segmentos económicamente más activos con montos más grandes y exigen garantías y

avales para otorgarlos. EL CAT más alto fue de 677% en Provident y el más bajo 0% por la fundación Garibi Rivera, con la mayoría alrededor del 100% de CAT.

En relación a los intereses, para 16 de las instituciones es de 3 % mensual en adelante para todos los productos. De éstas, la mitad requieren garantía; las 15 que la piden es del 10 % en créditos grupales, y no en individuales.

Las IMFs fijan montos iniciales mínimos en sus productos, desde la primera visita. Se obtuvo que 18 establecen \$1,000 y \$2,000 pesos. Únicamente 2 cuentan con mínimos iniciales mayores a \$10,000 pesos para créditos individuales y dirigidos a segmentos económicamente más activos. Las que ofrecen créditos grupales cuentan con montos más bajos ya que en el primero aseguran que el cliente es responsable y paga a tiempo, ya que no cuentan con garantías o avales.

Los plazos para los créditos grupales son en su mayoría de 4 meses o 16 semanas. De 7 instituciones sólo 1 maneja plazos menores a 4 meses, 2 instituciones a más de 4 meses y el resto otorga plazos de 4 meses. Con respecto a los créditos individuales existe mayor variación: en 13 instituciones el plazo máximo es entre 3 años o 36 meses. Las 8 que otorgan créditos grupales ofrecen periodicidad semanal y sólo 1 quincenal además de semanal. En los créditos individuales predomina la periodicidad semanal y mensual para montos más altos.

Es común que los pagos los realicen en las sucursales o bancos donde la institución tenga cuenta bancaria. Además, utilizan tiendas de conveniencia como oxxos, supermercados y los mismos asesores.

A continuación se realizó una corrida financiera que tiene como objetivo mostrar el posible flujo de efectivo, estado de resultados y balance general de una IMF; se comenta sobre la eficiencia y algunos indicadores financieros relevantes. Se utilizó el programa Microfin para una corrida de 5 años. Microfin es una hoja de cálculo para ayudar a las IMFs a desarrollar proyecciones financieras para sus planes de negocio; es gratuito y se consulta en su web (Microfin, 2011).

Tomaremos una microfinanciera sin fines de lucro que otorgue microcréditos productivos con un “préstamo promedio” prototipo que representa la mayor parte de los créditos. Este préstamo promedio se especifica para cada ciclo de crédito: existen 6 ciclos en este supuesto. Se considera que el capital se obtendrá de donaciones con una aportación inicial de \$10,000,000.00 en pesos de inversionistas sociales; la figura jurídica es una Asociación Civil –sin fines de lucro y no recibe depósitos del público–. Otros supuestos son: inflación de 4.5% anual, cualquier efectivo

disponible en bancos se invertirá automáticamente a una tasa 4.5% anual y 2.5% de los acreditados no pagan su préstamo (incobrables).

En la división administrativa (oficina central) trabajarían 4 personas; el área operativa contaría con personal que otorga los créditos, agentes u oficiales de crédito, supervisados por el gerente operativo; estos trabajarían en la zona de incursión (urbana, suburbana o rural), visitan a los acreditados y participan en la selección de éstos, parte de sus responsabilidades son: evaluar los proyectos, dar seguimiento y asesorías con la intención de hacerlos exitosos. Además, gestionan el pago de abonos y reportan resultados de cada acreditado. Inicialmente se cuenta con 1 persona, sin embargo, se contratan nuevos conforme aumente la demanda (número de créditos otorgados). Se desea que los agentes lleven 50 acreditados simultáneamente.

Como activos se tienen: equipo de cómputo (vida útil de 3 años) que automáticamente se renueva, instalaciones, mobiliario y sistema de gestión (todos con un vida útil de 10 años); se considera una depreciación en línea recta para los activos. Otros gastos mensuales son: papelería, renta, electricidad y transporte (gasolina para los agentes) y el equivalente a un 20% de los salarios de los agentes respectivamente. Los salarios y gastos aumentan conforme a la inflación.

El préstamo promedio funciona cíclicamente: se tiene uno inicial y si el acreditado lo paga a tiempo tiene derecho a otro de mayor cantidad por un periodo mayor. Como la población objetivo son mujeres pobres se recomienda otorgar montos pequeños que aumenten conforme la capacidad de pago y responsabilidad del cliente. Debido a que nuestra institución operará con personas económicamente menos activas que las estudiadas se tomó como préstamo promedio inicial \$4,000 y se aumenta \$4,000 pesos para cada nuevo ciclo.

El plazo inicial es de 6 meses para que el acreditado tenga tiempo para generar el flujo y pagar su crédito. De ahí, aumenta 2 meses en el tercer ciclo, otros 2 en el quinto y otros 2 en el sexto para llevarnos a un año. La periodicidad de pagos es semanal para que el acreditado sienta más responsabilidad.

El interés es del 4% mensual compuesto (equivalente a un interés anual de 60.1%), que es igual al de Nacional Monte de Piedad (El Informador, 2011). No se cobra otra comisión, ni se obliga a un tipo de depósito inicial, por lo que el CAT equivale al interés anual (60.1%). El interés se calcula sobre los saldos insolutos y los pagos semanales inician una semana después de la entrega del préstamo.

Por acreditados nos referimos a las personas que reciben los créditos. Se utiliza este nombre en lugar de “cliente” para reflejar que los fines de la institución no son de lucro. El número de acreditados esperados es de 2 nuevos cada semana para el primer año y un aumento de 100 acreditados cada año. La tasa de reingreso es del 50%, significa que cuando se acaba el ciclo, la mitad de los clientes vuelven a solicitar un crédito. En la mayoría de las microfinancieras es mayor el porcentaje, pero dado que el propósito es ayudar al mayor número de personas, se busca mantener las personas únicamente cuando el crédito vaya a beneficiarlos.

El estado de resultados que obtenemos bajo estas condiciones a 5 años es el siguiente: en los ingresos financieros entran los intereses que se recaudan de los préstamos, pues no existe otro ingreso. No existe un costo financiero al ser donados los fondos. Después, tenemos la pérdida por incobrables y posteriormente los gastos operativos que incluyen salarios y los gastos. Los gastos administrativos son los salarios de la oficina principal y sus gastos además de la depreciación de los activos.

En este caso, las pérdidas son constantes durante los años y mayores a un millón en cada uno. De hecho son insostenibles, para el quinto año existen tantas pérdidas que es imposible hacer los préstamos programados por falta de capital. Para llegar al punto de equilibrio bajo las condiciones actuales, se requeriría un interés mensual de 4.56% (un CAT de 78.65%). Sin embargo, dado que el propósito es altruista, no se desea elevar la tasa de interés.

La única manera que funcione con el tope de intereses es con donaciones. Después de un proceso iterativo se calculó que se necesita \$1,000,000.00 de pesos cada año para la operación; además se requiere un procurador de fondos de salario. La idea es que el total de donaciones sea de \$1,100,000.00, donde el 10% es el sueldo del procurador y el resto para la IMF. Bajo esta condición, se logra el punto de equilibrio en el quinto año.

La interpretación del balance general es simple, pues al no haber pasivo, el activo es igual al capital. Del activo se desprende el efectivo, la cartera vigente, las inversiones a corto plazo (dinero invertido en banco a tasa del 4.5%) y el activo fijo. Proporcionalmente, el activo fijo representa alrededor del 1% del activo, mientras que la mayor parte lo componen la cartera y las inversiones.

El ratio de gastos operativos calcula los gastos (sin contar la pérdida por incobrables) sobre la cartera y a los 5 años es de 77.4% mientras que la tasa de interés es de 60.1%. La diferencia entre estos porcentajes explica en su mayor parte la pérdida de alrededor de 15% en cada año. Con

estos resultados, podemos ver que la mayor parte de los gastos provienen de salarios y gastos de los agentes de crédito. Si cada agente tuviera 100 acreditados en lugar de 50, los gastos en este rubro serían la mitad, y bajaría nuestro ratio de gastos operativos a niveles abajo del 50%, aún muy alto para estándares de la industria que busca alrededor de 20% como objetivo (Banco Multisectorial de Inversiones, 2005).

La IMF evaluada es un ejemplo de una microfinanciera sin fines de lucro y su tasa de interés es baja comparada con otros entes financieros. En Jalisco, el CAT de las IMFs se encuentra alrededor de 100% incluso algunas cuentan con uno mayor a 500%. El CAT de esta institución se mantuvo en 60.1%.

Se consideró que los agentes de crédito guían a los acreditados para que usen los préstamos de la manera más productiva. Esto se refleja en el número de créditos que un agente puede manejar, es común 100 o más créditos (Buyske, 2004), mientras que en ésta manejan un máximo de 50 acreditados. Una ventaja es que al estar más supervisados, manejamos una tasa de incobrables del 2.5%. Sin embargo, el máximo de 50 acreditados por agente radica en la prioridad de otorgar créditos productivos a fin de mejorar la calidad de vida e ingresos y no sólo suavizar su consumo. Cabe destacar que en esta corrida no se incluyeron gastos en servicios no financieros como capacitaciones para el manejo de sus negocios (financieros o de gestión de empresas) o servicios sociales (salud y apoyo familiar).

Por último, se realizó trabajo de campo con las organizaciones integradas a CF para conocer su percepción sobre los microcréditos a fin de contar con datos para diseñar el programa de acuerdo a las necesidades y problemas reales; se aplicó una encuesta y el muestreo se realizó a partir de los siguientes requisitos: ser organizaciones que trabajen con mujeres adultas, estén comprometidos con CF en el fortalecimiento institucional y si los programas no están dirigidos a la población objetivo, otorguen servicios que ayuden a llevar a cabo el programa. Se obtuvieron 23 organizaciones; a continuación se presenta la lista de las que participaron:

	<b>Organización</b>		<b>Organización</b>
1	IMPULSA, A.C.	13	Proempleo, A.C.
2	Instituto de Desarrollo Comunitario Alcalde INDECA, A.C.	14	Centro de Bienestar y Asistencia Infantil de Jalisco, A.C.
3	Mayama, A.C.	15	Apoyo y Vida, A.C.

4	Children Intenational Jalisco, A.C.	16	Acortar Distancias, A.C.
5	Niños y Adolescentes en Armonía, A.C.	17	Quiero Vivir, A.C.
6	Movimiento de Apoyo a Menores Abandonados MAMA, A.C.	18	Fundación Cardenal Garibi Rivera, IAP
7	Instituto Alteño para el Desarrollo de Jalisco INADEJ, A.C.	19	Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo ACCEDDE SOFOM
8	Constructores Juveniles de la Paz, A.C.	20	Centro Psicoeducativo Freire, A.C.
9	Nuestra Señora del Refugio de los Pecadores, A.C.	21	Organismo de Nutrición Infantil ONI, A.C.
10	Asociación Mexicana de Diabetes, A.C.	22	CITAC, A.C.
11	Tiempo Nuevo de Guadalajara A.C.	23	Comunidad Crece, A.C.
12	Mujer para la Mujer, A.C		

Todas se encuentran localizadas en la zona metropolitana de Guadalajara excepto el Instituto Alteño para el Desarrollo de Jalisco en Arandas y el Centro de Integración Tapalpa. De las 22 organizaciones, Impulsa y Proempleo son posibles aliadas para la operación de este programa aunque no trabajan directamente con la población objetivo, los servicios que otorgan son de utilidad para realizarlo. A continuación se presentan los principales hallazgos del estudio de campo:

Las organizaciones mostraron interés por participar en el programa que busca proporcionar servicios complementarios a su población. Únicamente Constructores Juveniles de la Paz, especificó que no es capaz de participar ya que su preocupación es la sustentabilidad de su organización además no cuenta con la población. El resto está realmente interesado en el proyecto y recalcaron que más viniendo de CF que es vista como una organización que trabaja profesionalmente.

Cuando se les preguntó acerca de la necesidad percibida en su población, todas respondieron que existe esta necesidad y es grande; creen que su población requiere de apoyo para mejorar su situación económica y sus vidas.

El brindar servicios que ayuden a sus beneficiarios a mejorar su calidad de vida es parte de lo que buscan las organizaciones y aunque no todas cuentan con la capacidad para dar este apoyo lo creen crucial y muy importante para complementar los servicios que hasta el momento ofrecen.

Las organizaciones en su mayoría trabajan con niños, mujeres y/o comunidades pobres incluso en extrema pobreza, por lo que son vulnerables y se encuentran en pobreza multidimensional. Además cuentan con otro tipo de dificultades como discapacidades (físicas y/o mental). Aún con estas poblaciones se busca que sean independientes y al no existir programas de empleo que las incluyan se cree que la mejor alternativa es que las organizaciones civiles las apoyen para obtener un ingreso económico con su trabajo. Sin embargo, estas condiciones hacen que sea más difícil el ayudarles a participar activamente en la vida económica, ya que necesitan mucho apoyo y seguimiento intensivo.

Al ser una población vulnerable las organizaciones otorgan servicios asistenciales que ayudan a mejorar su nivel de vida. Sin embargo, difícilmente logran ser algo más que asistencia por lo que no se les empodera para que sean responsables de su propio bienestar. Esto genera una cultura de recibir gratuitamente.

La mayoría mantiene un enfoque asistencial para combatir los problemas sociales. Aunque es útil en instancias de extrema pobreza debe ser complementado con programas que den herramientas y recursos para ser autosuficientes y salir de sus problemas creando un cambio sistémico y sustentable; pocas organizaciones cuentan con programas de este tipo.

Únicamente 8 organizaciones tienen programas de desarrollo personal con la finalidad de empoderar a sus beneficiarios aunque no se conoce con certeza su impacto real. Estas son: Mayama, Children International, Acortar Distancias, Instituto Alteño para el Desarrollo de Jalisco, ACCEDDE, Mujer para la Mujer, CITAC y Comunidad Crece.

Estas organizaciones lo hacen de distintas formas y niveles. Un estudio de estos modelos y programas es necesario para mostrar su efectividad ya que apoyan el desarrollo humano como parte central de sus acciones.

El Centro de Bienestar y Asistencia Infantil de Jalisco y Quiero Vivir buscan que sus beneficiarios sean corresponsables y no se regalen los servicios y en ocasiones se apoyan en otras organizaciones que trabajen en desarrollo personal y comunitario con su población.

Aproximadamente 6 organizaciones cuentan con talleres de oficios donde capacitan a las personas adultas, hombres y mujeres, en alguna actividad con la finalidad que después puedan

realizarla para obtener un ingreso. Los talleres que se ofrecen son varios e incluyen cocina, repostería, corte y confección, manualidades, carpintería, bisutería, cultura de belleza, entre otros. La mayoría están diseñados para mujeres ya que muestran más interés y disponibilidad para asistir debido a que los hombres cuentan con trabajo.

Las organizaciones proporcionan los conocimientos de la actividad u oficio y es tarea de las personas partir de lo aprendido para comenzar una actividad productiva. Las organizaciones mencionaron que la mayoría de sus beneficiarios no logra dar ese paso, los talleres se mantienen como terapia ocupacional ya que hay muchas barreras y poco apoyo en el proceso.

Las organizaciones desconocen la forma en que se emprenden negocios; existen casos de éxito, sin embargo son la excepción, ya que se dan en personas que tienen espíritu emprendedor y ganas de superarse. La mayoría de los beneficiarios carece de los conocimientos y habilidades que se requieren para aprovechar estos cursos y generar ingresos de la actividad aprendida.

El estado de vulnerabilidad y pobreza hace que cuenten con numerosas necesidades. No sólo no tienen conocimientos de un oficio, sino muchas veces su nivel de educación es básico y desconocen en su totalidad la forma de llevar un negocio. Esto es una desventaja para iniciar una microempresa ya que por sí mismos no se sienten capaces de hacerlo ni saben cómo. Si a esto se añaden otras necesidades básicas no resueltas se dificulta lograr proyectos productivos exitosos.

Las organizaciones dan talleres conforme al interés de los participantes o porque se les presenta la oportunidad con equipo o personal que pueda llevar a cabo la capacitación. Sin embargo, pocas veces se estudia el mercado para conocer las necesidades que existen y la factibilidad de los oficios en los que se capacita en los diferentes talleres.

Los talleres los imparten voluntarios que cuentan con los conocimientos. Sin embargo, la escasez de recursos no permite la profesionalización para sistematizar lo que se enseña, lograr certificación y contar con personas preparadas que los impartan.

Algunas organizaciones especificaron que cuando muchas personas de una misma comunidad o área geográfica se capacitan en la misma actividad existe el riesgo de que se sature el mercado por falta de creatividad y valor agregado a un mismo producto.

En experiencias en áreas rurales establecen que cuando se cuenta con un grupo que realiza la misma actividad aprovechan para iniciar un proceso de comercialización colectivo, como por ejemplo con la agricultura. Al manejar altos volúmenes de producción se negocia la distribución

y canales de comercialización; el apoyar la comercialización para distintos productos en pequeña escala puede traer grandes dificultades y costos.

Varias organizaciones informaron que esta actividad es distinta a lo que ellos saben y están preparados para hacer, por lo que no han tenido el éxito deseado y creen que es por falta de preparación y experiencia

Las actividades de las organizaciones y su objetivo social consumen su tiempo y no cuentan con recursos para que las personas que trabajan se dediquen de tiempo completo a apoyarlas. Debido a esto la mayoría de las organizaciones ha tenido pocas experiencias, y generalmente porque se presentó la ocasión y quisieron apoyar. De igual forma se comentó que parte importante de los micronegocios es apoyar la producción y otorgar servicios en la venta y comercialización.

Las experiencias de las asociaciones civiles son en pequeña escala (se ayuda a pocas personas por la falta de presupuesto). El extenso seguimiento y la necesidad de servicios complementarios dificultan apoyar a muchos. Además, las organizaciones no cuentan con conocimientos necesarios para crear negocios y apoyar áreas importantes como: el plan de negocios, comercialización, mercadotecnia y contabilidad, entre otros.

Comunidad Crece apoyó una microempresa de mujeres de una de las colonias donde trabajan. Esta microempresa producía y comercializaba productos de limpieza utilizando tecnología doméstica. El grupo de 8 mujeres trabajó muy bien pero tuvieron problemas en la administración, por falta de tiempo y esfuerzo; también dificultades en la organización ya que tomaban dinero del negocio para emergencias personales lo que causó el cierre de la microempresa.

Existen algunas organizaciones que incursionaron en el desarrollo y apoyo de proyectos productivos y cuentan con aprendizajes y formas de trabajar de las que se puede aprender. A continuación se describen estas experiencias:

Children International Jalisco cuenta con el programa de “Participación Comunitaria” que trabaja para empoderar mujeres de sus comunidades, promover la reflexión y participación en la búsqueda de soluciones a sus problemáticas. El programa busca que las mujeres sean capaces de proponer y actuar en soluciones que las beneficien y a su comunidad; se apoya la generación de proyectos sociales y productivos mediante una metodología participativa. Por el momento cuentan con 6 proyectos que involucran alrededor de 20 mujeres en actividades como huertos de traspatio, lombricultura, panadería, repujado, costura y manualidades. Su experiencia es de aproximadamente 2 años, en los cuales han logrado empoderar y desarrollar los proyectos que se

encuentran en fase inicial y se percibe una gran necesidad de fortalecerlos en capacitación de negocios, comercialización y financiamiento.

INADEJ ubicada en Arandas ha incursionado con éxito en este ámbito; trabaja directamente con comunidades rurales por medio de su agencia de desarrollo rural, se dedica a contactar instancias gubernamentales como la SEMARNAT, o PESA, que cuenten con apoyos económicos para zonas rurales en el ámbito de proyectos productivos. INADEJ desarrolla proyectos en comunidades de alta marginación conforme a las bases de estos organismos y otorga servicios de desarrollo personal para que permanezcan en el tiempo y sean creados desde una necesidad real.

Cuenta con un equipo de trabajo multidisciplinario que apoya diferentes áreas; establecen que su modelo ya sido probado, es exitoso y están dispuestos a replicarlo en otros lugares. Su mayor debilidad es la falta de recursos humanos para extender el programa y lograr un mayor impacto.

Fundación Cardenal Garibi Rivera inició en el 2004 una organización encargada de apoyar proyectos productivos de personas “vulnerables”, definición que no incluye únicamente pobreza sino personas tengan la necesidad de aumentar sus ingresos por medio de micronegocios para satisfacer sus necesidades. El programa maneja dos líneas: la capacitación y el financiamiento.

La fundación convoca a que personas interesadas en comenzar un negocio o fortalecer el que tienen se entrevisten con personal de la organización y asistan a una capacitación que dura 9 semanas y se da regularmente los sábados donde se abordan temas como: economía solidaria, ventas, planeación y los apoyan en la creación de un “Plan de Negocios” a ser presentado al comité de evaluación para decidir si se otorga los recursos que se solicitan.

El financiamiento puede ser desde \$1,000 hasta \$20,000 a 15 meses con pagos mensuales y sin intereses. La operación de este programa se realiza con procuración de fondos y por trabajo coordinado de voluntarios.

Desde sus inicios se mejoró la operación y forma de otorgar los créditos ya que en un punto la mora se disparó y continúa alta (aproximadamente 25%) lo que hace que el fondo pierda capital de forma rápida. Han apoyado 360 proyectos con un fondo de 5 millones de pesos. Se busca mejorar la operación, el desarrollo de los proyectos, y la recuperación de la cartera para contar con más casos de éxito.

ACCEDDE cuenta con una figura jurídica SOFOM encargada de otorgar créditos en zonas rurales, principalmente para la actividad agropecuaria. Su programa busca el desarrollo rural por

medio de apoyo técnico y financiamientos. Los apoyos se otorgan únicamente a personas que cuenten con proyectos existentes y busquen su crecimiento o fortalecimiento.

La SOFOM recibe fondos del programa FIRA y los otorga a agricultores o cooperativas quienes deben cumplir con ciertos requisitos para el financiamiento. FIRA establece criterios para trabajar con financieras y difícilmente se llega a apoyar a personas viviendo en extrema pobreza ya que los requisitos incluyen una garantía hipotecaria.

ACCEDDE otorga créditos de alrededor de \$80,000 a tasas de interés de 12 a 24 % anual aproximadamente; apoya a los que menos tienen con menores tasas y los plazos se ajustan a los ciclos productivos de los agricultores. ACCEDDE busca ser sustentable, sin embargo, establece que es difícil y los gastos pueden llegar a ser muy altos.

Hace algunos años intentaron otorgar microcréditos en la zona metropolitana de Guadalajara pero no fue exitoso ya que se toparon con otras dificultades que no les permitieron ser sustentables y continuar; trabajan desde el 2000 en este programa y cuentan con 26 personas en distintas áreas, acreditan a 3,000 personas aproximadamente.

CITAC cuenta con programas que utilizan el arte como recreación y capacitación laboral, siendo uno de ellos el “Papel Malecho” que es manejado como un proyecto productivo en el que las personas de escasos recursos y en desventaja obtienen oportunidades de cultura y arte, desarrollo de la creatividad, un ingreso económico digno, y un desarrollo integral para mejorar su calidad de vida. Las personas se comprometen a participar en su grupo y en las actividades de la organización; se le proporcionan los materiales para que produzca sus piezas y una vez terminadas CITAC se las paga y las coloca en los puntos de venta de la organización.

CITAC busca que el proceso sea educativo y que la parte económica y ecológica sea un complemento importante pero el objetivo es buscar el desarrollo personal. Este proceso educativo logra el empoderamiento de sus beneficiarios mientras atienden el taller productivo, debido a que no les ha funcionado hacerlo por separado; especificaron que si no se da la parte educativa simultáneamente el dinero extra que reciben no resuelve su situación. De acuerdo a su experiencia si se aumenta únicamente el ingreso estas personas no harían un uso positivo y terminarían en la misma situación, ya que se lo gastarían en cosas del día a día en vez de contar con un plan que logre mejorar su calidad de vida.

Es difícil que los programas que ponen como primera preocupación la sustentabilidad económica de la organización lleguen a otorgar créditos a personas viviendo en los estratos socioeconómicos

más bajos. Entre más carencias económicas y sociales presente una persona más difícil es que pueda aprovechar los créditos sin el otorgamiento de otros servicios. Es por esto que muchas microfinancieras y fondeadoras (privadas o de gobierno) buscan llegar a personas que cuenten con un nivel más alto de educación e ingresos, para evitarse los grandes costos que supone apoyar a personas en pobreza extrema y el gran riesgo de que si no se otorga un programa integral se pierdan todos los recursos.

El acompañamiento, capacitación y desarrollo personal deben de ser centrales para programas que busquen el desarrollo económico y social de personas vulnerables. Cuando sólo se otorga el microcrédito sin otro componente se aumentan las probabilidades de que no puedan aprovecharlo, no se regrese el dinero, y no cause un impacto real.

Es importante concebir el microcrédito en la cultura en la que se lleva a cabo, ya que existen experiencias que muestran que la cultura es un elemento crucial. En nuestro país esta herramienta requiere de ir acompañada de otros servicios para lograr un impacto positivo al disminuir pobreza y aumentar de calidad de vida.

Impulsa y Proempleo, que se dedican a otorgar capacitación para la formación de emprendedores podrían fungir como posibles aliados para este programa que busca desarrollar emprendimientos por medio de proyectos productivos de personas vulnerables y de bajos recursos.

Estas organizaciones han trabajado por años en transmitir conocimientos prácticos sobre el funcionamiento y operación de empresas, promover la cultura empresarial y el desarrollo económico de personas que busquen emprender nuevos negocios; cuentan con talleres y programas educativos certificados, incubadora de empresas y centros de desarrollo empresarial.

Las dos organizaciones se mostraron interesadas en participar junto con CF en este programa en una alianza que debe diseñar los servicios para una población que no es atendida por este tipo de programas por su gran vulnerabilidad.

Además, se busca contactar a otras organizaciones con experiencia probada para el resto de los componentes del programa y lograr crear un programa integral y efectivo en el apoyo de proyectos productivos.

### **Conclusiones**

En México casi la mitad de la población vive en pobreza multidimensional, para lograr un cambio se requieren soluciones integrales. Es imprescindible que la sociedad civil intervenga en

la vida económica como complemento de las acciones de las empresas privadas y el gobierno para disminuir la pobreza.

El microcrédito otorga herramientas y recursos necesarios para lograr un cambio sistémico y sustentable desde abajo y se ha convertido en una intervención popular por su potencial de reducir la pobreza y lograr la sustentabilidad financiera al mismo tiempo.

Los pobres requieren una combinación de servicios financieros y de desarrollo para aumentar sus ingresos, crecer sus activos, mejorar su salud, su educación, sus redes sociales y más. Los microcréditos son más efectivos cuando se complementan con otros servicios. Debido a la búsqueda de la sustentabilidad financiera las microfinancieras se han especializado en otorgar microcréditos más que en dar servicios complementarios para aumentar su impacto social.

En México los créditos son caros, con altas tasas de interés. Además, el sector se encuentra en crecimiento y se compone en su mayoría de organizaciones con fines de lucro; es un sector concentrado con pocas empresas líderes y sin diversidad de productos.

Por años el gobierno y otros programas de asistencia se han dedicado a entregar subsidios y transferencias a la población de bajos recursos deteriorando la cultura de pago. Además, el gobierno ha ofrecido programas de microfinanzas subsidiados que afectan al mercado al debilitar la corresponsabilidad. La entrega de subsidios genera expectativas y los acostumbra a buscar esta clase de transferencias.

El microcrédito es una actividad costosa debido a los gastos a cubrir. En la simulación de una microfinanciera sin fines de lucro se obtuvo que se debe cobrar casi un 80 % de CAT para lograr autosuficiencia financiera en 5 años. Este CAT es bajo comparado con instituciones de Jalisco que en su mayoría son mayores a 100 %.

Es difícil la sustentabilidad de programas que otorguen servicios complementarios al microcrédito; sus costos no pueden incluirse en el microcrédito debido a que la población no los podría pagar; deben ser subsidiados para lograr reducir la pobreza.

En las organizaciones integradas a CF se observó que atienden a personas con gran vulnerabilidad económica y social, por lo que perciben necesidad de apoyo para incursionar en actividades que incrementen sus recursos económicos y mejorar su nivel de vida.

Debido a las características de esta población un programa que utilice sólo el microcrédito no logrará incidir en la situación de estas personas. La experiencia señala que debe ser parte de un programa integral que otorgue simultáneamente otros servicios. La experiencia previa en

proyectos productivos por las organizaciones son de bajo impacto, poca escala y han fracasado por falta de solidez y responsabilidad debido a la vulnerabilidad y falta de conocimientos de la población.

Es importante incorporar un componente de desarrollo personal y comunitario que empodere a los beneficiarios de las organizaciones con las que se busca trabajar; se requieren seguimientos y asesorías intensivas, apoyo en la comercialización de productos y servicios que generen sus proyectos productivos, capacitaciones en el manejo e inicio de negocios, además del apoyo con financiamientos.

Las etapas deberán desarrollarse basadas en las experiencias o modelos existentes que utilizan las organizaciones integradas a CF, por medio de alianzas si es posible.

La herramienta de los microcréditos puede ser efectiva en la reducción de la pobreza, pero si es parte de un programa integral y no una finalidad en sí misma. Los componentes que se proponen son los siguientes: empoderamiento, capacitación en negocios, asesorías y seguimiento, comercialización y financiamiento.

El estudio de campo permitió contar con una idea más clara de la forma en la que un programa que busca el desarrollo económico y social de personas vulnerables puede tener éxito. Es importante considerar puntos de vista, experiencias y forma de operar de las distintas organizaciones ya que trabajan con la población y cuentan con aprendizajes y experiencias en este ramo, así como reconocer sus aportes para el diseño del programa en el que ellas tanto como sus beneficiarios serán actores importantes.

Gracias a este estudio se obtuvieron hallazgos que nos permiten concluir puntos importantes para el desarrollo del programa tales como: Existe una necesidad de la población objetivo de recibir apoyo para incursionar en actividades que les permitan incrementar sus recursos económicos y mejorar su nivel de vida; la cultura del país y la zona donde se aplique el programa debe tomarse en cuenta para utilizar el microcrédito.

### **Bibliografía**

Alpizar, C. & González Vega, C. (2006). Los mercados de las finanzas rurales y populares en México: una visión global rápida sobre su multiplicidad y alcance- El sector de las microfinanzas en México. Programa Finanzas Rurales, The Ohio State University, Proyecto AFIRMA.

Alpizar, C., Svarch, M. y González Vega, C. (2006). Los mercados de las finanzas rurales y populares en México: una visión global rápida sobre su multiplicidad y alcance- El entorno y la participación de los hogares en los mercados de crédito en México. Programa Finanzas Rurales, The Ohio State University, Proyecto AFIRMA.

Atria, R., Siles, M., Arriagada, I., Robinson, L., & Whiteford, S. (2003). Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma. CEPAL y Universidad del Estado de Michigan.

Banco Multisectorial de Inversiones. (2005). Indicadores de Morosidad. Recuperado el 18 de 07 de 2011, de [https://www.bmi.gob.sv/portal/page?\\_pageid=39,68486&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](https://www.bmi.gob.sv/portal/page?_pageid=39,68486&_dad=portal&_schema=PORTAL)

Banco Mundial (2001). Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001: Lucha contra la pobreza, Panorama general. Washington DC. Recuperado el 6 de mayo de 2011, de <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/Spoverv.pdf>

Banerjee, A., Duflo, E., Glennerster, R., & Kinnan, C. (2009). The Miracle of Microfinance? Evidence from a randomized evaluation. Centre for Microfinance IFMR Research. Recuperado el 23 de mayo de 2011, de <http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.34827/The%20miracle%20of%20micro%20finance.pdf>

BANSEFI. (2011). Lineamientos de Operación del Programa de Apoyo para Fomentar la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo (PAFOSACPYC). Recuperado el 16 de junio de 2011 de [http://www.bansefi.gob.mx/prodyserv/sacp/progfederales/Documents/Apoyos/PAFOSACP11/061311\\_LO\\_PAFOSACPYC\\_2011.pdf](http://www.bansefi.gob.mx/prodyserv/sacp/progfederales/Documents/Apoyos/PAFOSACP11/061311_LO_PAFOSACPYC_2011.pdf)

Barlocchi, A. & Gineste, L. (2011). Modulo 2: Una nueva economía. Curso: Economía Social y Solidaria. Escuela de Emprendedores: Fundación Cláritas.

Biosca, O., Lenton, P., & Mosley, P. (2011). Microfinance non-financial services: A key for poverty alleviation? Lessons from Mexico. Department of Economics, University of Sheffield.

Buyse, G. (2004). Microfinance: part 2 why and how. *RMA Journal* .

Central Intelligence Agency. (2011). Distribution of Family Income: Gini Index – Country Comparison. Recuperado el 15 de mayo de 2011, de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>

Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional, CECI. (2008). Manual de Economía Solidaria y Comercio Justo: Guía del formador. Bolivia: Editorial Presencia.

Centro para la Inclusión Financiera. (2009). Mexico's prospects for full financial inclusion: a White paper from the financial inclusion 2020 project. ACCION International. Recuperado el 7 de junio del 2011 de <http://www.centerforfinancialinclusion.org/Document.Doc?id=779>

Churchill, C. (2006). 2.1 What is Insurance for the poor? Protecting the Poor: A Microfinance Compendium. International Labour Organization. Recuperado el 20 de mayo de 2011, de [http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.29231/37157\\_file\\_ProtectingthepoorAm.pdf](http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.29231/37157_file_ProtectingthepoorAm.pdf)

Comision Nacional Bancaria y de Valores CNBV (2010). Segundo Reporte de Inclusión Financiera: Conferencia de prensa. Recuperado el 23 de junio de 2011 de <http://www.portalmicrofinanzas.org/gm/document-1.9.48128/Presentaci%C3%B3n%20Prensa%202do%20RIF.pdf>

Condusef. (2011). Avances y Nuevas Atribuciones 2006-2010. Recuperado el 15 de junio del 2011 de <http://www.condusef.gob.mx/PDF-s/folleto-avances/index.html>

CONEVAL. (2009). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Recuperado el 18 de abril de 2011, de [http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med\\_pobreza/Metodologia\\_final/Metodologia\\_para\\_la\\_Medicion\\_Multidimensional\\_de\\_la\\_Pobreza\\_en\\_Mexico.pdf?view=true](http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med_pobreza/Metodologia_final/Metodologia_para_la_Medicion_Multidimensional_de_la_Pobreza_en_Mexico.pdf?view=true)

CONEVAL. (2011). Medición de la Pobreza 2010 a Nivel Nacional. Recuperado el 9 de agosto de 2011, de [http://internet.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/interactivo\\_nacional.swf](http://internet.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/interactivo_nacional.swf)

El Informador. (2011). Comienza vigilancia de casas de empeño. Recuperado el 15 de julio de 2011, de <http://www.informador.com.mx/economia/2009/96673/6/comienza-vigilancia-de-casas-de-empeno.htm>

FOMIN. (2011). Cómo Trabajamos. Recuperado el 28 de Julio de 2011, de <http://www5.iadb.org/mif/acercade/Comolohacemos/tabid/167/language/es-ES/Default.aspx>

Fundación Espinoza Rugaría ESRU. (2008) ¿Nos movemos? Movilidad social en México. México: ESRU-CEEY.

Garsón, J. (1996). Microfinance and Anti-Poverty Strategies. United Nations Capital Development Fund: New York

GEMA. (2010). Evaluación del Programa: Conserva tu Salud- Detección Oportuna del Cáncer. Informe Preliminar Enero 2010.

Grameen Bank. (2011). What is microcredit? Grameen Communications. Recuperado el 12 de abril de 2011, de [http://www.grameen-info.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=28&Itemid=108](http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=108)

Haughton, J. & Khandker, S. (2009). Handbook of poverty and inequality. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development – Banco Mundial.

Ledgerwood, J. (1999). *Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective*. Washington, DC: The World Bank.

Mansell-Carstens, C. (1995). *Las Finanzas Populares en México*. México DF: Editorial Milenio SA.

Microfin. (2011). What is Microfin? Recuperado el 1 de junio de 2011, de <http://www.microfin.com/WhatIsMicrofin.htm>

Morduch, J. (2000). The Microfinance Schism. *World Development*, 28(4), 617-629.

Portal de Microfinanzas. (2011). México: Guía de Países. Afiliado a Microfinance Gateway. Recuperado el 16 de junio de 2011 de [http://www.portalmicrofinanzas.org/p/site/s/template.rc/Mexico\\_perfil/](http://www.portalmicrofinanzas.org/p/site/s/template.rc/Mexico_perfil/)

Prodesarrollo (2011). Benchmarking de las Microfinanzas en México 2011: Un informe del sector. Recuperado el 15 de agosto de 2011, de <http://www.prodesarrollo.org/benchmarking>

PRONAFIM. (2011) ¿Qué es el PRONAFIM. Recuperado el 9 de junio del 2011 de <http://www.pronafim.gob.mx/pws1239.asp>

Rodríguez Ochoa, J. J. (2011). Tópicos Fiscales de la Sociedad Financiera de Objeto Múltiple SOFOME. Conferencia impartida el 5 de julio de 2011 en el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Guadalajara

Sen, A. (1999). Commodities and Capabilities. New Delhi, India: Oxford University Press.

Suarez, K. (2011). Dejan crecer a las Sofomes. Artículo del periódico Mural viernes 3 de junio del 2011, negocios.

United Nations Capital Development Fund, UNCDF. (2005). Microfinance Learning Course. Recuperado el 12 de abril de 2011, de <http://www.uncdf.org/mfdl>

Zenklusen, O., & McCord M. J. (2009). Insurance in Developing Countries: Exploring Opportunities in Microinsurance. Lloyd's of London. Lloyds 360 Risk Insight Report and Micro Insurance Centre. Recuperado el 20 de mayo de 2011, de <http://www.microinsurancecentre.org/UI/..%5CUploadDocuments%5C360%20Risk%20Insight%20report%20-%20Insurance%20in%20developing%20countries%20%282%29.pdf>

## **El emprendimiento social como mecanismo para superar el desempleo en el centro de Yuriria, Guanajuato**

*María de Lourdes Cárcamo-Solís*

*(Universidad de Guanajuato, email: carcamo.lulu@gmail.com),*

*María del Pilar Arroyo-López*

*(Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, email: pilar.arroyo@itesm.mx)*

y

*Alejandro Ortega-Hernández (Universidad de Guanajuato, email: a.ortega@ugto.mx)*

### **Investigación- acción**

#### **Resumen**

En general, en México existe una carencia en cuanto al desarrollo de una verdadera cultura emprendedora, además de que actualmente los planes de estudios a nivel básico no contemplan el desarrollo de este tipo de conocimientos, habilidades y capacidades. Al mismo tiempo, el emprendimiento con un enfoque social representa una alternativa de solución a diversos problemas locales contemporáneos, como es la falta de empleo en diversas regiones de nuestro país debido a los efectos desestructurantes generados por el capitalismo. Por lo que esta investigación arroja evidencia empírica para demostrar la hipótesis que plantea que las actividades que coordina la FESE aunado con los esfuerzos de la IES y la IEB contribuyen a que sus jóvenes y niños estudiantes, desarrollen habilidades y conocimientos sobre emprendimiento lucrativo que en el largo plazo representen alternativas para la creación de empleos; por lo que este estudio se caracteriza por ser de tipo cualitativo.

Palabras clave: habilidades y conocimientos sobre emprendimiento social y lucrativo, Fundación Educación Superior-Empresa, tutor, asesores, emprendedores y desempleo.

#### **Problema**

La crisis económica mundial ha afectado el crecimiento y calidad de vida en todos los países, en especial los países en vías de desarrollo donde ha aumentado la marginación y la pobreza. Para

atenuar esta situación, en México se ha incrementado consistentemente el gasto social según demuestran los datos de la tabla 1.

Tabla 1. Aumento del de gasto social en México

<b>Años</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Desarrollo Social	21,755.2	27,458.2	39,543.7	54,126.4	64,000.6	76,560.6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI

Sin embargo este incremento no ha venido acompañado de beneficios duraderos en términos de mejora en las tasas de empleo y aumento significativo al ingreso según evidencian los datos de la tabla 2.

Tabla 2. Empleo e ingreso en los últimos años en México

<b>Años</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Desempleo	3.58%	3.59%	3.72%	3.97%	5.47%	5.37%
Subempleo	7.5%	6.8%	7.2%	6.8%	9.2%	8.5%
Ingreso Per cápita	\$8,080	\$8,730	\$9,400	\$10,000	\$8,960	\$9,265

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI

El incremento en el desempleo y el subempleo es consecuencia de la inoperancia del capitalismo, la introducción de tecnologías sofisticadas, la falta de inversión productiva y el rezago educativo que hay en muchas comunidades. Mientras en el 2005 se registró un desempleo del 3.58%, éste subió hasta el 5.6% en el 2011 (INEGI), lo que lleva a reconocer al emprendimiento lucrativo como una alternativa valiosa para enfrentar el desempleo y fomentar el desarrollo social de las comunidades que se encuentran en la actualidad con altos índices de marginación social como es el caso de Yuriria, Guanajuato. Ante este problema es importante el surgimiento de individuos,

organizaciones privadas, públicas y no gubernamentales (ONGs) combinen sus capacidades y recursos para vincular a los sectores educativo, productivo y gubernamental para cumplir con la función de desarrollar programas de emprendimiento para desarrollar habilidades sobre la aplicación de planes de negocios entre estudiantes de todos los niveles para que en un futuro cercano se desarrollen iniciativas de pequeños negocios que en el largo plazo potencialmente signifiquen desarrollo social de comunidades como Yuriria que están en una situación de rezago social.

### **Justificación**

El capitalismo se ha caracterizado por sus graves consecuencias para la sociedad, desde el desempleo, la inflación, la inequidad, la crisis energética, la crisis alimenticia y el deterioro del medio ambiente, que lo definen como un sistema económico insostenible (Cárcamo y Rangel, 2010). El abordaje teórico acerca de que el desempleo depende de la interrelación de la oferta y la demanda agregadas, ha sido saboteado constantemente por una serie de variables que evidentemente antes no se consideraban, pero que ahora hacen suponer que ninguna de las teorías sobre crecimiento económico desarrolla un discurso completo de como solucionar el desempleo en las economías. Una de estas alternativas es el impulso que significa el emprendimiento que está conformado por una constelación de actores sociales, privados y públicos. Las habilidades y conocimientos sobre emprendimiento lucrativo constituyen una opción para enfrentar el creciente desempleo. En el caso que nos ocupa la Fundación Educación Superior-Empresa (FESE) surge como una iniciativa para aprovechar y promover de mejor manera los recursos de las instituciones de educación superior, así como el talento de los jóvenes estudiantes y los egresados de las instituciones educativas, mediante programas, productos y servicios que fomenten y favorecen la relación entre los sectores educativo, productivo y gubernamental.

### **Hipótesis**

Como hipótesis de trabajo suponemos que las actividades que coordina la FESE aunado con los esfuerzos de la IES y la IEB contribuyen a que sus jóvenes y niños estudiantes, desarrollen habilidades y conocimientos sobre emprendimiento lucrativo que en el largo plazo representen alternativas para la creación de empleos.

## Metodología

Este trabajo de investigación estará sustentado en investigación de tipo cualitativo. Primeramente se seleccionó en septiembre de 2011 la Escuela Primaria Urbana no. 1 “Fray Diego de Chávez” con clave 11EPR0556Z, ubicada en Yuriria, Gto. donde se desarrolló durante 3 meses el programa de fomento a la actitud emprendedora, mediante el subprograma Mi primer empresa: “Emprender jugando” Administración de proyectos emprendedores para jóvenes y niños. Este programa lo desarrolló la FESE, otorgando un curso de capacitación para tutores “Administración de Proyectos Emprendedores para Niños”, en la modalidad a distancia, con una duración de 30 horas. Asimismo el tutor (siendo una de las profesoras que participó en esta investigación) asesoró a 8 estudiantes de la Licenciatura en Gestión Empresarial perteneciente a la Universidad de Guanajuato sede Yuriria (Institución de Educación Superior, IES), sobre cómo despegar un negocio a través de implementar un plan de negocios, en el que pusieron en práctica el asesoramiento y la dirección de 8 empresas conformadas por un equipo integrado obviamente por el asesor y 4 estudiantes de 5° y 6° grados de primaria, incluyendo en total 32 niños de quinto y sexto años de primaria de la IEB anteriormente mencionada. El proceso de capacitación sobre emprendimiento lucrativo de tutores, asesores y emprendedores comenzó desde septiembre de 2011 hasta diciembre de 2011 y el subproyecto realmente empezó en la práctica desde enero hasta marzo de 2012. Esta investigación estuvo basada en: 1) Un estudio cualitativo sobre los resultados del programa de “emprender jugando” para caracterizar el tipo de proyectos y las reacciones de los niños (emprendedores) que participaron en él, y 2) en un análisis sobre las habilidades y conocimientos adquiridos en el proceso de emprendimiento de asesores y emprendedores. Ambos estudios estuvieron basados en información proporcionada por la entrega de reportes semanales sobre las labores de apertura, desarrollo y cierre de 8 empresas, hechos por los asesores durante el período que duro este subproyecto y la realización de los planes de negocios y resultados contables del proceso de emprendimiento de los asesores y emprendedores.

El nombre de las 8 empresas creadas desde noviembre de 2011 hasta marzo de 2012 fueron:

- 1) Detalles Divinos: fabricación de cajas de regalo y paletas de bombones y gomitas.
- 2) Bodeguita Emprendedora: producción de pulseras y collares de diversos materiales.
- 3) Pequeños Emprendedores: producción artículos decorados de papelería como libretas, lápices, lapiceros.

- 4) Fienda: fabricación de cajas de regalo y cajas tipo alhajero.
- 5) Accesorios Margot: fabricación de pulseras, collares y aretes.
- 6) Postres el Cristal: elaboración de pay de queso, flan napolitano, gelatinas de mosaico y manzanas de tamarindo con chamoy.
- 7) Accesorios Jade: fabricación de pulseras, aretes y collares.
- 8) Pequeñas decoraciones: elaboración de cajas para regalos.

## **Teorías sobre habilidades y conocimientos sobre Emprendimiento**

### *Emprendimiento social*

El desarrollo del tercer sector en México es aún incipiente, mientras en países desarrollados como Holanda este sector contribuye al 12.6% del empleo no-agrícola, en México no llega ni al 1% (0.44%). Esta contribución económica del sector es muy baja no solo en relación con países desarrollados sino también respecto a países de América Latina en los que la contribución del sector al empleo es de 4.8%. Para realizar sus actividades, las organizaciones del tercer sector en América Latina se financian mediante ingresos privados, cuya contribución es de 74% mientras que los recursos gubernamentales aportan solamente un 15.5% y las donaciones el restante 10.5%. En el caso de México, el financiamiento del gobierno para el tercer sector es el más bajo de América Latina ya que solo alcanza el 8% mientras que los ingresos privados contribuyen hasta con el 85.2%. Para vincular más a las organizaciones del tercer sector con los programas de apoyo social, el gobierno mexicano a través de dependencias gubernamentales como el Instituto de Desarrollo Social [INDESOL], ha abierto convocatorias para que organizaciones no-lucrativas concursen por financiamiento para desarrollar proyectos de impacto social duradero.

Las áreas principales en las que el tercer sector tiene incidencia son en orden de participación: educación (26.6%), salud (17.5%), asociaciones con empresarios, profesionales y trabajadores (15.1%), servicios sociales (14.6%) y desarrollo económico, social y comunitario (13.1%). Respecto a este último elemento, la contribución de los denominados emprendedores sociales es de impacto reconocido ya que a través de la búsqueda de soluciones duraderas de largo plazo a problemas sociales persistentes, estos actores apoyan a comunidades en desventaja para que generen su auto-empleo y mejoren su ingreso. Resulta importante hacer notar que estos

emprendedores sociales si bien no obtienen beneficios económicos por sus actividades y aprovechan el trabajo de voluntarios, son organizaciones que buscan ser económicamente auto-sustentables, remuneran a sus empleados y pagan por servicios profesionales especializados.

El llamado emprendimiento social resulta ser una de las formas de organización social autónoma que despliega la sociedad civil (compuesta por una importante constelación de organizaciones civiles y sociales que promueven causas sociales) la cual de acuerdo a Wallace (1999) está basada en el activismo comunitario promovido por la defensa de los derechos humanos y civiles. Los emprendedores sociales que surgen como producto de este activismo constituyen un mecanismo que relaciona el mercado con las funciones públicas del gobierno, pues combinan los objetivos de desarrollo social de ambas instituciones en el sentido de incrementar la creación de fuentes de empleo e ingresos que contribuyan al fomento de la actividad económica en el país y al mismo tiempo satisfagan necesidades sociales.

La creación de emprendedores sociales se define como una opción para el desarrollo comunitario al expandir la actividad económica local, reconociendo por tanto, que el emprendimiento social se origina como una respuesta a los fracasos del mercado y las incapacidades del Estado. En la actualidad, el emprendimiento social se reconoce como una fuente efectiva de innovación social explicada por las normas sociales de confianza, cooperación y apoyo mutuo, que permiten explorar y explotar oportunidades de atender necesidades sociales de una manera sustentable. Mejor aún, el emprendimiento social es visto por varios autores (Sud, Vansandt and Baugous, 2009) como una fuente efectiva de soluciones para una variedad de problemas sociales. En el pasado, la investigación sobre el tema de emprendimiento social estuvo polarizada hacia el emprendedor, pero un enfoque más reciente y prometedor es comprender el proceso de evolución de la iniciativa y hasta donde el esfuerzo coordinado de sectores privado, gubernamental y civil resulta en un cambio social auténtico. Es decir que más que estudiar quién está involucrado en la actividad de emprendimientos y cuáles son sus cualidades (enfoque sujeto) el enfoque de investigación se ha re-direccionado hacia el proceso que permite consolidar el proyecto social y hacia sus resultados (Katsikis, y Kyrgidou, 2009).

El concepto de emprendedor social (ES) se ha utilizado para describir tanto a individuos como a organizaciones, ya sea públicas o privadas sin fines de lucro, cuya misión central es proponer innovaciones radicales, en el sentido de la identificación de oportunidades no obvias, para crear bienes y servicios que por un lado satisfagan las necesidades de grupos sociales en desventaja y

por otro produzcan resultados medibles en la forma de cambios o impactos sociales positivos y duraderos (VanSandt et al., 2010). Si bien el término emprendedor social es muy utilizado, falta aún desarrollar una base teórica para comprenderlo mejor, sobre todo en el sentido de enlazar al sujeto o actor social con el proceso de creación de iniciativas sociales con un impacto medible y duradero (Dorado, 2006). La tabla 3 resume algunas de las definiciones iniciales propuestas para el concepto y enlista las principales características que se han asociado al individuo identificado como emprendedor social.

Tabla 3. Definiciones iniciales para el concepto de emprendedor social

Autor	Definición	Características
Drayton (2002)	ES identifica fallas en el sistema social y figura un cambio sistémico que lleve a una mejora, su motivación es concretar tal cambio	Una idea de cambio al sistema Creatividad Espíritu para un cambio social Ética
Roberts & Woods (2005)	ES buscan la construcción, evaluación y búsqueda de oportunidad para la transformación y el cambio social	Juicio balanceado Unidad coherente entre propósito y acción Valor social para los participantes Pasión, pro-actividad, no aversión al riesgo
Roper, J. and Cheney, G. (2005)	ES trabajan en una transformación social progresiva	Pasión, persistencia Reconocimiento de la importancia de una mentalidad de negocios
Korosec & Berman (2005)	Individuos u organizaciones que se enfocan en problemas sociales de su comunidad	Personalidad emprendedora Trabajo en colaboración Compromiso genuino de largo plazo

Elaborado a partir de Masseti (2008).

Dees (2001) sostiene que un emprendedor social es quien promueve una misión para crear y sostener valores sociales, y busca de manera persistente y tenaz las oportunidades para el logro de la misión, se inmiscuye en un proceso de aprendizaje continuo, adaptación e innovación, y ejecuta el proyecto social sin considerarse limitado por recursos económicos disponibles y muestra una conducta de rendición de cuentas al grupo social que en ese momento se esté apoyando. Por su parte Light (2006) propone que el emprendedor social es un individuo, un grupo, una organización, una red o una alianza de organizaciones que busca un cambio sostenible y de gran escala a través de la propuesta de ideas innovadoras <sup>3</sup>sobre como las empresas, el gobierno y las ONGs pueden atender los problemas sociales. El emprendedor social – independientemente de quién es el sujeto- es el fundador de una nueva forma de estructura organizacional con un “valor compartido” resultado de la cooperación entre ONGs, empresas privadas y el estado, la cual favorece la integración de redes productivas sobre las estructuras organizacionales tradicionales. Bajo esta perspectiva, si bien el liderazgo del individuo es relevante, es la red social y de conocimientos la que fomenta la auto-organización, las innovaciones y la rentabilidad del proyecto social, de donde el individuo pasa a ser únicamente el coordinador de las acciones y recursos (Arroyo y Cárcamo, 2011).

La poca eficacia demostrada por los problemas gubernamentales, el fracaso de los modelos asistenciales aunado a la emergencia de ONG y fundaciones no-lucrativas con orientación social ha llevado reconocer que las problemáticas socioeconómicas persistentes que enfrentan las comunidades – entre ellas la pobreza, el desempleo y el subempleo, el crecimiento de grupos marginados por distintas causas y la falta del fortalecimiento en los valores de la comunidad- requieren del acompañamiento de emprendedores sociales que ayuden a complementar el trabajo de las entidades gubernamentales e involucren activamente a la comunidad para buscar opciones de solución a sus problemas (Varela, 2008). La creación de valor social resulta un proceso complejo que demanda un cambio sistémico en el esquema de interacción entre sector privado, gobierno y civil para dar como resultado una “dinámica integradora de fortalezas” enfocada a incrementar los beneficios y reducir los costos de las iniciativas sociales. Como es muy posible que el emprendedor social no cuente con suficientes recursos para concretar un proyecto, los recursos económicos, humanos y de conocimientos necesarios para la creación de valor social

tienen que adquirirse a través de relaciones con otras empresas que comparten el objetivo de responsabilidad social (Curto-Grau, 2012).

Las interrelaciones y cooperación que se da entre los sectores público, privado y el no-lucrativo da lugar a lo que se conoce como cadena de valor híbrida, la cual corresponde a una nueva forma de organización de la sociedad civil en línea con el concepto de cadena de valor de Porter pero que da prioridad a la creación de valor social sobre el valor económico. Las organizaciones del sector civil resultan críticas en estas cadenas ya que al contar con mayor cercanía y credibilidad, facilitan la interacción con las comunidades a quienes se desea asistir. Curto-Grau (2012) compara esta interacción emprendedor social-comunidad beneficiaria con la relación empresa-cliente que se da en el ámbito de negocios, ya que si el emprendedor social no conoce las necesidades de los beneficiarios potenciales y los involucra en su propia problemática y en el proyecto social, es probable que ofrezca soluciones insatisfactorias o únicamente paliativas.

Las organizaciones civiles sin fines de lucro participan y asumen el papel de coordinador en una red híbrida porque a través de ella pueden tener acceso a recursos y capacidades, por su parte las organizaciones de gobierno esperan que al ofrecer financiamiento y apoyo a los proyectos sociales lograrán hacer un uso más efectivo de los recursos y cumplir mejor con su responsabilidad ante la ciudadanía. En cuanto a la empresa privada, su participación resulta más complicada ya que aún cuando la empresa tenga clara su Responsabilidad Social Corporativa (RSC), su misión central es la rentabilidad por lo cual su participación en la creación de valor queda supeditada a esta misión central. Ante esta situación, Drayton y Budinich (2010) argumentan que la formación de una cadena de valor híbrida debe sustentarse en el diseño de productos y servicios que aprovechen el poder adquisitivo y productivo de las comunidades en desventaja. A través del diseño de productos y servicios que respondan a las necesidades sociales de los beneficiarios potenciales se puede incrementar el ingreso de pequeños productores también en posición de desventaja, lográndose así el efecto sinérgico de aumentar la demanda de bienes y servicios de las familias de bajos ingresos. Este nuevo paradigma del modelo empresarial resulta además atractivo a las empresas privadas quienes pueden desarrollar nuevos mercados a partir de ofrecer asistencia técnica y canales de distribución novedosos a los productores. Un ejemplo de esta iniciativa es el Sistema de riego desarrollado por Amanco y Ashoka, proyecto emprendido en la región de Oaxaca y Guerrero y que consiste en ofrecer sistemas de riego a pequeños

agricultores cuyas parcelas son bastante pequeñas como para que puedan contratar los servicios de riego que ofrecen actualmente las empresas privadas (Budinich et al., 2007). En este proyecto colaboran todos los sectores: a través de la Comisión Nacional del Agua, el gobierno aporta un subsidio del 50% para el proyecto más las autorizaciones gubernamentales que se requieran; la comunidad beneficiaria aporta un 20% del valor del proyecto y la mano de obra necesaria para la instalación del sistema; las ONG Ashoka y Fundación Mexicana Rural aportan recursos económicos y humanos además de liderar el proyecto; y finalmente la empresa privada Amanco proporciona apoyo económico y la asesoría técnica y administrativa necesaria para dotar de agua a los pequeños agricultores. A través de esta participación, la empresa privada no solo atiende a su RSC sino que además participa en el desarrollo de un mercado potencial que contribuirá a su rentabilidad.

Aún cuando la consolidación de una cadena de valor híbrida en la que participan activamente las empresas privadas se reconoce como un modelo de negocios innovador y con un alto potencial para la creación de valor social, también hay casos de redes de organizaciones eficientes en las que la empresa privada tiene una participación tangencial. Este es el caso de Bioplaneta, una red nacional de cooperativas rurales sustentables creada por el emprendedor social Héctor Marcelli. Este proyecto de fabricación y comercialización de productos empleando recursos locales naturales fue iniciado con el propósito de apoyar a comunidades deprimidas socialmente para que contaran con una fuente de empleo e ingreso, Ashoka fue la ONG que apoyó inicialmente el proyecto, pero este ha trascendido a un nivel tal que ya no es ni su iniciador, ni la ONG quien lo sostiene sino la red de cooperativas y sus relaciones con universidades, centros de investigación y dependencias de gobierno (Arroyo-López y Cárcamo-Solís, 2011). Este caso de emprendimiento social muestra que la red de organizaciones que soporta los proyectos sociales puede ser bastante flexible en su configuración, lo relevante es que a través de las asociaciones se gestionen los recursos y apoyos necesarios para implementar y consolidar las iniciativas de creación de valor social.

Según Trexler (2008), ratificado en las declaraciones de Ashoka, la empresa social en la actualidad, independientemente de quien la conforme, se caracteriza por:

- Tener una estructura, estrategia, normas y valores significativamente diferentes al de las organizaciones con fines de lucro.

- Utilizar los fondos públicos y privados de manera eficiente.
- Diferir del “clásico” concepto de empresa sin fines de lucro en el sentido de que busca ser rentable tanto para garantizar su permanencia como para crear valor. A diferencia también del concepto de empresa de asistencia social, se espera que los beneficiarios como cualquier consumidor “paguen” de alguna manera por el producto o servicio.
- Sus operaciones de negocio tienen un alto impacto social a través de la creación de empleos y la revitalización de sectores socialmente deprimidos.
- Resultar de una acción colectiva que persigue el bienestar de una comunidad a través de la auto-ayuda.
- Desarrollar una gran variedad de actividades –programas, servicios, diseño y comercialización de productos- con el fin de crear valor social para un grupo específico, una comunidad o una región.
- Tener metas cuantificables y el potencial para crecer y trascender fronteras.
- Estar iniciadas por la sociedad civil y contar con una administración independiente de la participación del gobierno y de las empresas privadas.

### *Emprendimiento en negocios*

En la actualidad, el ser emprendedor resulta de medular importancia desde los ámbitos social, económico y personal, puesto que los tres se entrelazan para el desarrollo de una persona, una familia, una comunidad, un país, o incluso de la humanidad entera. Desde siempre han existido emprendedores en las diversas sociedades en todo el mundo, sólo que ahora han cobrado una mayor importancia por el desempleo y la crisis financiera mundial. Hay varias corrientes que han buscado caracterizar y comprender el fenómeno de emprendimiento según lo describe Dees (2001): desde la perspectiva de Schumpeter, el emprendimiento es un fenómeno de desequilibrio que provoca una “destrucción creativa” en la que las empresas emprendedoras desplazan a las no-innovadoras, situación que contribuye a incrementar el crecimiento económico. Por su parte Knight reconoce que el asumir riesgos es el elemento central del ambiente emprendedor, mientras Kirzner argumenta que la actividad emprendedora está caracterizada esencialmente por la alerta

empresaria, esto es la capacidad de visualizar oportunidades no evidentes para obtener ganancias. Integrando estas perspectivas, el emprendimiento en negocios se conceptualiza como el estudio de fuentes de oportunidad, el proceso de su descubrimiento y explotación así como el estudio de las características de los individuos que generan el cambio económico a través de sus decisiones.

La envergadura del emprendimiento dentro del contexto social radica en que a través de su promoción es posible transformar a gente ordinaria en personas empresarias, es decir, en personas capaces de visualizar oportunidades no obvias y concretarlas en proyectos económicamente rentables que mejoren la situación social de una comunidad. En este sentido los emprendedores se definen como personas que poseen las capacidades –tolerancia al riesgo, negociación, creatividad, seguridad entre otras - para crear y desarrollar una iniciativa de negocios.

La importancia que tiene el emprendimiento desde el punto de vista económico internacional, es que la labor empresaria es reconocida como medular en el proceso del desarrollo económico, es decir un desarrollo impulsado por la motivación de los individuos, para alcanzar sus metas personales. Para que ello ocurra, debe haber un estrecho vínculo entre la política económica de un país o estado y las personas dedicadas al emprendimiento. Los emprendedores exitosos son importantes para el desarrollo de una economía creciente y competitiva. En realidad, las empresas grandes, medianas y pequeñas, están fundamentadas en uno o dos personas que tienen el valor de transformar una visión en una realidad.

Diversos elementos motivan el desarrollo del emprendimiento, a nivel macro está la situación de la economía nacional. Se observa una gran cantidad de desempleados en el medio urbano y en el medio rural, que resulta en la extrema pobreza en que viven muchas comunidades, donde la mayoría de los hombres que sostienen el hogar migran hacia los Estados Unidos en búsqueda de oportunidades de empleo bien remunerado, a pesar de la discriminación y el maltrato de los Estadounidenses (García et al. 2008). A nivel micro o personal es vital que las personas desplieguen su capacidad empresaria como alternativa para que logren su desarrollo profesional y autonomía económica ya que las opciones de emplearse en algunas de las unidades económicamente activas ya existentes se han ido reduciendo. Esto se debe por una parte al incremento en el número de egresados de las instituciones de educación superior tanto del sector

público como del privado, y por otra a que cada vez se escasean más las fuentes de empleo, lo que se ha traducido que los egresados no tengan oportunidades laborales y se mantengan durante mucho tiempo desempleados. En el 2009 cuando se formó la FESE, el estimado para la cantidad de egresados de educación superior era de alrededor de 432 mil profesionistas; con la expectativa de que un 11% de ellos no lograrían conseguir un empleo mientras que para aquellos que si lograran insertarse al mercado laboral más de la mitad apenas llegarían a percibir el equivalente a 3 salarios mínimos y alrededor de una cuarta parte se emplearía sin contar con prestaciones sociales o un contrato laboral (México Fundación Universidad Empresa, s.f.).

Dada la anterior situación, la conveniencia de desarrollar habilidades y conocimientos sobre el emprendimiento lucrativo es muy atractiva puesto que estos emprendimientos abren el abanico de oportunidades laborales. Para que los proyectos de emprendimiento en negocios resulten viables es esencial desarrollar una serie de habilidades y conocimientos en los individuos, entre las que destacan las siguientes: 1) necesidad de lograr metas, 2) actitud positiva, 3) creatividad, 4) buen uso del talento, 5) desarrollo de capacidad de liderazgo, 6) capacidades para trazar planes de negocios, 7) desarrollo de hábitos para trabajar, 8) despliegue de fortalezas ante los problemas y las adversidades, 9) autoconfianza y seguridad en sí mismo y 10) capacidad de concretar proyectos. Las personas con altos logros con frecuencia se identifican como emprendedoras, debido a que se fijan metas y objetivos moderadamente altos y trabajan lo suficiente para lograrlas, de donde el proceso de emprendimiento implica una constante reflexión sobre los esfuerzos a realizar para el logro de las metas y objetivos planteados. Otro fundamento importante del espíritu emprendedor es una actitud de optimismo que deriva en creatividad e innovación para proponer mejoras a un producto o servicio que para constituirse en el eje central de una iniciativa de emprendimiento en negocios requiere de la aplicación de conocimientos varios del área de administración de empresas. En la tabla 4 se describen las principales características asociadas al emprendedor.

Tabla 4. Características de los emprendedores en orden de aparición

Año	Autores	Características
-----	---------	-----------------

1848	Mill	Apariencia de arrojado
1917	Weber	Fuente de autoridad formal
1934	Schumpeter	Innovación, iniciativa
1954	Sutton	Deseo de responsabilidad
1959	Hartman	Fuente de autoridad formal
1961	McClelland	Asunción de riesgo; necesidad de logro.
1963	Dauids	Ambición; deseo de independencia, responsabilidad, autoconfianza.
1964	Pickle	Impulso; inteligencia; relaciones humanas; habilidad de comunicación, conocimiento técnico.
1971	Palmer	Valoración del riesgo
1971	Hornaday y Aboud	Necesidad de logro, autonomía, agresividad, poder, reconocimiento; innovación e independencia
1973	Winter	Necesidad de poder
1974	Borland	Locus de control interno
1974	Liles	Necesidad de Logro
1977	Gasse	Orientación al valor personal
1978	Timmons	Impulso y autoconfianza, orientado a las metas; asunción moderada de riesgos; locus de control; creatividad e innovación

1980	Sexton	Energético y ambicioso; extrae lo bueno de las derrotas
1981	Welsh y White	Necesidad de control; búsqueda de responsabilidad; autoconfianza/impulso; asunción de retos; asunción moderada de riesgos.
1982	Dunkelberg y Cooper	Orientación al crecimiento; orientación a la independencia; orientación a la maestría.
1982	Scheré	Tolerancia a la ambigüedad
1987	Bergley y Boyd	Tolerancia a la ambigüedad
1987	Bergley y Boyd	Relación curvilínea entre asunción de riesgos y logro de beneficios.

Fuente: García et al. (2008). "Formación de Emprendedores" (novena impresión).

ión). México: Grupo Editorial Patria (17-18).

Para apoyar el desarrollo o adquisición de conocimientos de soporte y de las características propias del emprendedor que se listan en la tabla 4, diversas universidades e instituciones han creado programas de emprendimiento. El concepto de universidad emprendedora se refiere a aquella institución educativa enfocada simultáneamente a investigar sobre emprendimiento y a fomentarlo entre estudiantes y facultad con el propósito de contribuir al desarrollo social y al crecimiento económico (Guerrero y Urbano, 2010). Una universidad con este enfoque imparte cursos en emprendimiento, cuenta con incubadoras, oficinas de transferencia de tecnología y buenos vínculos con múltiples organizaciones, ya sean públicas, privadas o ONG que aportan desde experiencias hasta capital semilla para los proyectos. Puesto que las universidades cuentan con recursos humanos de alto nivel y son generadoras conocimientos, están en posición de apoyar a estudiantes y profesorado para que generen empresas que transformen ideas en productos y servicios rentables. Sin embargo esta tarea de desarrollar el espíritu emprendedor no tiene por qué quedar circunscrita a las instituciones de educación superior, siendo además importante que la

intención emprendedora se adquiera desde niveles educativos básicos. Bajo esta perspectiva, otras organizaciones aparte de las universidades pueden constituirse como instituciones emprendedoras.

En esta investigación, el actor social promotor del emprendimiento en negocios no es una universidad emprendedora sino una institución pública que apoya programas con vocación social y que indirectamente fomenta la creación de redes de valor híbridas. La FESE fue creada con el propósito central de mejorar la vinculación entre el sector productivo y las instituciones de educación superior y tomando como referencia la experiencia de un modelo desarrollado y probado en España desde hace más de 30 años. Si bien la dependencia está directamente apoyada por la Secretaría de Educación Pública y califica por tanto como empresa gubernamental, también se puede catalogar como un actor social debido a la naturaleza de los programas que promueve, entre ellos el de Emprendimiento de Negocios a través del cual se pretende incentivar el auto-empleo, la generación de empresas y la mejora en el ingreso no únicamente entre los egresados de educación superior sino en general entre estudiantes de todos los niveles para tengan otras opciones de inserción al mercado laboral.

El programa de fomento al emprendimiento escolar consiste en trazar un plan y elegir un tipo de proyecto final a realizar en equipo. El desarrollo del proyecto de negocios es esencial para poner en práctica la iniciativa de los integrantes y ayuda a compartirla con los miembros de equipo. El tiempo de dedicación y la cantidad de trabajo pueden encontrarse con severas barreras, las cuales serán vencidas con el talento y las capacidades hasta lograr la terminación del proyecto. En la mayoría de los casos, esto ocurre cuando termina el ciclo escolar, momento en el que se exponen los proyectos finales y se pueden observar los rostros de los jóvenes estudiantes que participan con la confianza en sí mismos y la enorme satisfacción de haber logrado un sueño independientemente de los problemas o barreras que hayan tenido.

### **Descripción y análisis del Suprograma Mi Primera Empresa: “Emprender Jugando”**

La FESE es una asociación civil (AC) sin fines de lucro, cuyo principal fundamento se encuentra en su misión, la cual textualmente dice:

“La Fundación Educación Superior-Empresa, tiene como misión propiciar y potenciar la vinculación entre los sectores educativos, productivo y gubernamental, para elevar la calidad de

los estudios profesionales, sembrar la actitud emprendedora de las nuevas generaciones, mejorar los programas educativos para alinearlos con las necesidades reales del sector productivo y aprovechar los recursos tecnológicos y humanos para promover la innovación aplicada en todos los campos del conocimiento”. (FESE: 3).

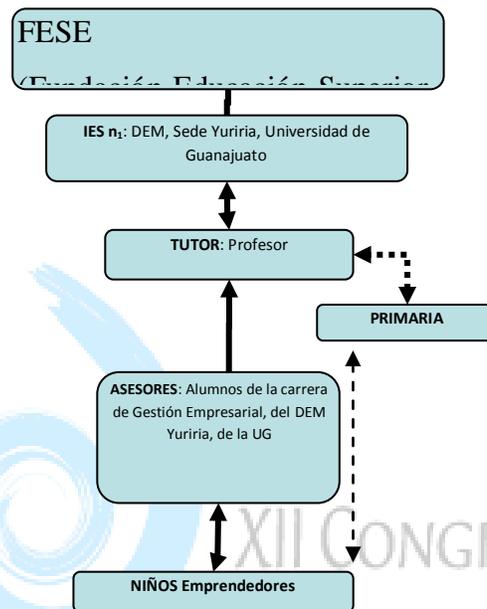
Los principales actores involucrados dentro del subprograma “Emprender Jugando”, son desde luego los niños emprendedores de la escuela primaria identificada gracias a la labor del tutor; y entre éste y los niños media el trabajo realizado por los asesores, quienes han sido previamente seleccionados de igual forma por el tutor dentro de la Universidad de Guanajuato, en la cual labora; así mismo, dentro de este conjunto de actores tenemos a la IES, así como la IEB, ésta última representada por el director de la escuela primaria donde se desarrolló el programa, así como de los padres de familia de los emprendedores (ver figura 1).

El sistema inicia cuando la FESE, mediante los acuerdos que ha establecido con las IES a través de la ANUIES principalmente, hace pública su convocatoria para que los profesores-investigadores de las IES decidan si participan o no dentro del subprograma “Emprender Jugando”. De este modo, la IES es la que establece los vínculos con las escuelas primarias, los niños que participaran así como de los alumnos de las IES que fungirán como asesores de los niños emprendedores. Como puede observarse en todo el proceso de desarrollo de la labor emprendedora cuatro son los actores primordiales, la FESE, los niños emprendedores, los asesores y el tutor que se enfocan en la detección de problemas sociales de la comunidad donde están localizados. Estos actores se identifican entre sí por mantener la necesidad de lograr metas, desarrollar una actitud positiva, despliegue de la creatividad y buen uso del talento humano, desarrollo de la capacidad de liderazgo, capacidad para trazar los planes de negocios, disciplina en los hábitos para trabajar, desarrollo de fortalezas ante los problemas y las adversidades, la autoconfianza, la seguridad en sí mismo y el despliegue de capacidad de concretar proyectos productivos.

La FESE, dentro de este subprograma, asume en este caso un rol estratégico, lo que a su vez implica una adecuada articulación entre los actores que participan de la IES y la IEB, los niños emprendedores y los asesores. De hecho, dentro del conjunto de las recomendaciones que hace la FESE está precisamente establecer una adecuada comunicación entre los diferentes actores participantes, generando un trabajo colaborativo que da lugar a la formación de 8 empresas reales

que asumen el riesgo de producir y comercializar bienes para atender necesidades o deseos de la comunidad, desplegando la capacidad tanto de los asesores como de los emprendedores de visualizar oportunidades no evidentes para obtener utilidades.

Figura 1. Red de actores sociales que participan en el proceso de emprendimiento



Fuente: [www.fese.org.mx](http://www.fese.org.mx), 2012; 3.

Y a la par de crear los canales de comunicación adecuados, el tutor debe asumir una serie de roles, que varían en pequeños matices según sea el actor con el que tenga que interactuar.

Ante la FESE sus roles estriban principalmente en participar en el programa de Tutores, difundir y posicionar el Subprograma “Mi Primera Empresa: Emprender Jugando”, evaluar la participación de los asesores y actores de las escuelas primarias, supervisar la aplicación de los recursos del subprograma integrar y entregar los informes periódicos sobre los avances de los planes de negocios y el funcionamiento de las empresas que sean requeridos.

Frente a la IES, los roles a desarrollar son principalmente presentar ante estas un Curriculum Vitae donde se muestren las evidencias de su trayectoria y experiencia profesional; establecer y formalizar los vínculos con las IEB en las que se implementará el subprograma; así como gestionar y supervisar la administración de los recursos económicos del mismo.

Por otro lado, ante los asesores, es decir, los alumnos de la carrera de Gestión Empresarial, los tutores académicos tienen como roles principales: supervisar los aspectos técnicos y operativos de su desempeño; supervisar la administración del recurso económico para la operación del subprograma; solicitar y revisar los informes periódicos detallados de los asesores, sobre los eventos y resultados del subprograma en términos académicos y financieros; y realizar la evaluación y seguimiento del subprograma en su conjunto.

Así mismo, ante el Director de las escuelas primarias y profesores los principales roles a desempeñar se encuentra el gestionar ante la IEB la aplicación del subprograma “Emprender Jugando”, fortalecer la comunicación entre la IES y la IEB, brindar información oportuna sobre el desarrollo del subprograma, gestionar y acordar las actividades, horarios y esquemas de trabajo con los asesores y los niños emprendedores, supervisar el adecuado desempeño de los asesores en el manejo y control de los grupo de trabajo y gestionar todas las facilidades de espacios y tiempos para la realización de las actividades de apertura, desarrollo y cierre de las empresas creadas por los niños emprendedores en el subprograma.

Finalmente ante los “niños emprendedores” destaca un solo rol, el de informar y motivar sobre las actividades y duración de las mismas durante el período que dure el subprograma, pero sobre todo, sensibilizarlos con la cultura del emprendimiento mediante una adecuada y oportuna comunicación con los emprendedores, el director de la IEB, los padres de familia y los estudiantes universitarios que fungen como asesores para llevar a cabo la apertura, el desarrollo y el cierre de las ocho empresas.

Como puede observarse en todo este sistema, es difícil precisar cuál de los actores es el primordial en la generación de una verdadera actitud emprendedora; sin embargo, esta investigación considera que la FESE y los tutores de la IES desempeñan un papel primordial en la génesis, fomento y desarrollo de una cultura emprendedora entre los niños de nivel primaria, por citar solo un caso concreto, pero dicho modelo de fomento a la actitud emprendedora puede ser reproducido en otros ambientes. Desde luego el desarrollo económico de un país, o de una región está asociado también a la actitud emprendedora de sus principales agentes; y en este sentido, sembrar en los niños una actitud emprendedora será en el largo plazo capitalizable no solo en la esfera de lo económico sino también de lo social.

En este sentido, la primer función que realiza la FESE es preparar la capacitación en línea sobre el plan de negocios y las labores de emprendimiento que desempeñó el tutor con los asesores (8 estudiantes de la Licenciatura en Gestión empresarial) y éstos a su vez replicaron los conocimientos transferidos por el tutor, al dirigir la apertura, el desarrollo y el cierre de cada una de las ocho empresas que se formaron con estudiantes de 5° y 6° de la IEB. Desde esta lógica, esta AC se identifica con las fallas en el sistema económico y trabaja conjuntamente con las IES y las IEB para suscitar alternativas al problema del desempleo en el centro de Yuriria, Guanajuato, puesto que la FESE impulsa el emprendimiento social como una forma de organización social que despliega la sociedad civil, la cual promueve la defensa del derecho que tiene todo individuo de asociarse para emprender un micronegocio lícito que permita mejorar su condición de vida. En la actualidad, el emprendimiento social que promueve esta fundación se reconoce como una fuente efectiva de innovación social explicada por la confianza, cooperación y apoyo mutuo, que se generan entre el tutor, asesores y emprendedores para la apertura de micronegocios que produzcan y comercialicen nuevos productos atractivos para la demanda potencial en Yuriria.

Este esfuerzo realizado por FESE que significa la coordinación de recursos humanos, económicos, materiales, conocimientos y prácticas de negocios desplegados por el tutor, los asesores de la IES y los emprendedores de la IEB hacen posible la evolución favorable de la iniciativa socioeconómica y promueve el esfuerzo coordinado de los sectores privado, gubernamental y civil que resulta en un cambio social auténtico desde la perspectiva de que los asesores ponen en práctica los conocimientos que aprendieron sobre emprendimiento y la generación de planes de negocios, contribuyendo a la colaboración con estudiantes de 5° y 6° grados de primaria para que aprendan el significado de lo que es la apertura, desarrollo y cierre de un micronegocio que siembra en los jóvenes estudiantes la cultura del emprendimiento lucrativo para que en un futuro cercano tengan arraigada la idea de abrir oportunidades de empleo en su pueblo natal que en la actualidad se encuentra con un importante rezago en materia de inversión productiva y generación de empleos.

La construcción de vínculos entre instituciones favorece al emprendimiento social como una fuerza promotora del crecimiento de un municipio, ciudad, país; que está basado en la construcción de una red social y de conocimientos que promueven la auto-organización, las

innovaciones y la rentabilidad del proyecto social, donde los estudiantes tanto de la IES como de la IEB son los ejecutores de la cultura emprendedora que en un futuro cercano si hay apoyo de la red social o de la cadena de valor híbrida se encontrarán soluciones al rezago social que vive el centro de Yuriria.

Como es muy probable que los emprendedores no cuenten con fuentes de financiamiento para concretar un proyecto, los recursos económicos, humanos y de conocimientos necesarios para la creación del valor social tienen que adquirirse mediante las relaciones con otras empresas que mantienen el objetivo de desarrollar iniciativas de responsabilidad social, pero también existe la posibilidad de que la FESE participe y asuma el rol de coordinador en una red híbrida (vínculos entre el sector público, privado lucrativo y no lucrativo) debido a que a través de ella se tiene acceso a recursos y capacidades que aplicados al emprendimiento efectivo, se eficientizan los recursos que destina el gobierno a los programas sociales.

Los resultados de la aplicación de este subprograma es que los emprendedores aprendieron la lógica de planear el logotipo, la misión, la visión, las políticas, los valores, la adquisición de responsabilidades de acuerdo a los puestos creados en la empresa; además de producir y comercializar el producto elegido en el plan de negocios y por último ejecutar el cierre de una empresa que operó realmente con un capital semilla de \$1500 pesos por cada una de las 8 empresas. De estas empresas, siete obtuvieron ganancias, solo una obtuvo pérdidas. El tipo de proyectos que desarrollaron los equipos de emprendedores apoyados por los otros actores sociales, fue precedido por el planteamiento de los planes de negocios y sus respectivas empresas creadas, que desplegaron su potencial emprendedor al implementar las estrategias de mercadotecnia, finanzas, producción, ventas y contabilidad.

Los emprendedores vivieron experiencias basadas en el aprendizaje teórico y práctico de conocimientos nuevos sobre emprendimiento lucrativo, que nunca habían visto en la escuela primaria. Les creó sentimientos de logro, independencia, responsabilidad de asignar entre ellos los puestos que conformaron a cada empresa, impulso a la autoconfianza, pusieron en práctica su creatividad e innovación (promovidos por los asesores), aceptación de retos a corta edad, fomento a la tolerancia y a la ambigüedad que muchas veces percibieron los emprendedores al no empezar con la práctica de los conocimientos por falta del capital semilla, el cual se retrasó por la burocracia y desconocimiento de cómo transferir los recursos del capital semilla que tenía que

realizar la Universidad de Guanajuato (Campus Irapuato-Salamanca) a cada una de las empresas. Razón por la cual empezó a generarse ausentismo de los niños los martes y jueves ( en un horario de 4 a 6 de la tarde) que eran los días en que trabajaban los asesores con los emprendedores para producir y comercializar los productos. Sin embargo, a pesar de esta problemática, gracias al trabajo de los asesores y tutor se pudo sacar adelante la producción y la venta de los distintos productos, aunque en un tiempo menor del esperado. Al final los emprendedores tuvieron que realizar una exposición frente a sus padres de familia y Directora de la IEB, enfatizando en el proceso de apertura, desarrollo y cierre de la empresa.

Por su parte los ocho asesores tuvieron la oportunidad (además de ganar individualmente una beca mensual durante seis meses) de aplicar sus conocimientos que aprendieron en la Licenciatura en Gestión Empresarial impartida en el Departamento de Estudios Multidisciplinarios de la Universidad de Guanajuato de la sede Yuriria; con la finalidad de promover las actividades vinculadas con la realización del Plan de Negocios y la apertura, operación y cierre de las 8 empresas. Desde esta perspectiva hubo un mayor aprendizaje porque pudieron desplegar conocimientos sobre cómo trabajar el proceso de emprendimiento lucrativo con niños de 5° y 6° grados de primaria, reafirmando su nivel de conocimientos, aceptando riesgos, promoviendo valores como la honestidad, la honradez, la responsabilidad con el pago de impuestos (simulación que se tradujo en la compra de bienes que le hicieran falta a la IEB, utilizando todo el capital semilla invertido inicialmente por cada empresa), tolerancia a aceptar las diferencias, paciencia, cumplimiento de las instrucciones que el tutor indicaba para el funcionamiento eficiente de los recursos financieros, materiales y de conocimientos para el logro del éxito empresarial.

Las habilidades que desarrollaron los asesores fueron el fomento del trabajo en equipo, el aprender a transmitir conocimientos sobre mercadotecnia, logística de producción, proceso de ventas y realización de estados financieros utilizando la pedagogía lúdica, que permitieron a los emprendedores asimilar de mejor manera los conocimientos transferidos por los asesores. Este tipo de pedagogía permite un mayor aprendizaje debido a que los niños de primaria aprenden jugando y divirtiéndose, eliminando el método tradicional de enseñanza y sin sacrificar los contenidos en materia de emprendimiento lucrativo. Los conocimientos que reforzaron los asesores en cada empresa fueron: 1) la misión, visión, las políticas y los valores que plantearon

para proyecto; 2) la definición de productos para producir y comercializar; 3) la implementación de la publicidad; 4) el registro de estados financieros; 5) la innovación social al aplicar estos conocimientos para resolver el desempleo que vive la comunidad del centro de Yuriria.

### **Conclusiones**

Concluyendo, una empresa social exitosa no busca aliviar un problema sino atender la causa fundamental del problema para crear una verdadera transformación social (Masseti, 2008). El reconocimiento del potencial que tiene el proceso emprendedor para apoyar a las personas a que alcancen un nivel socioeconómico aceptable y además contribuyan al crecimiento económico de una región ha resultado en proyectos de emprendimiento social enfocados a la formación de nuevas empresas. La entidad o actor social responsable de tales proyectos enfocados a la creación de valor social no tiene que ser necesariamente una ONG o una institución de educación superior sin fines de lucro, otros tipos de organizaciones pueden asumir el rol de promotores del emprendimiento en negocios desde los niveles educativos básicos. Más que el perfil del actor social lo relevante es que el actor social sea activo en cuanto a investigar, fomentar y aplicar modelos innovadores para desarrollar las características de emprendimiento en jóvenes estudiantes.

El concepto de empresa social continúa evolucionando y separándose del concepto de ONG y organización asistencialista no-lucrativa. La empresa social actual tiene una estructura novedosa y compleja caracterizada por la búsqueda de un balance entre sus objetivos económicos y sociales, el uso de la lógica efectiva para administrar la incertidumbre y la participación activa de múltiples organizaciones que aportan los recursos necesarios para que el proyecto social avance. El emprendedor social, ya sea individuo u organización, es la base de atracción de todos los participantes que comparten una meta social y participan en la integración de una cadena de valor híbrida. La capacidad del emprendedor social para crear vínculos inter-organizacionales es esencial para garantizar la sustentabilidad del proyecto social y la formación de capital social e intelectual.

La integración de la cadena de valor híbrida nos permite la construcción de una importante red social que se sensibiliza con las problemáticas que más afectan a la comunidad del centro de Yuriria como lo es el desempleo. En este sentido la FESE como organización civil que promueve

el emprendimiento social al replicar su modelo a muchas instituciones (IES y IEB) de toda la República Mexicana construye modelos de emprendimiento lucrativo, lo cual nos lleva a pensar en el estrecho vínculo que hay entre el emprendimiento social y el emprendimiento lucrativo o de negocios, lo cual implica un compromiso de largo plazo que contraen todas las instituciones y personas participantes en el subproyecto de emprender jugando.

## Referencias

Arroyo-López, P. E. y Cárcamo Solís, M. L. (2011). "The role of the social entrepreneur as coordinator of a social network." *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*. Vol. 14 (2), 271-285.

Budnich, V., Manno-Reott, K. y Schmidt, S. (2007). Cadenas Híbridas de Valor: irrigación y pequeños agricultores en México. *Ashoka Emprendedores Sociales*, 1-12. Último acceso 30 de julio, 2012 de: <http://www.ashoka.org/sites/ashoka/files/Irrigacion.pdf>.

Cárcamo-Solis, M.L y Rangel-Arreola, G. (2010). Desarrollo local y emprendimiento social, dos vertientes de análisis para abordar el estudio sobre mujeres productoras de tortilla de la colonia Felicitas del Río. En Chauca-Malásquez, P.M. y Nava-Hernández, E. (coordinadores). (2010). *Relaciones, Contextos y Actores Sociales para el Desarrollo Local en México*. México:UMSNH.

Curto-Grau, M. (2012). El emprendimiento social: estructura organizativa, retos y perspectivas de futuro. *Cuadernos de la cátedra "La Caixa" de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo*, No. 14 (abril), 1-24.

Dees, J. (2011). The meaning of social entrepreneurship. Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership. Último acceso enero 10, 2011, de: <http://www.redalmarza.com/ing/pdf/TheMeaningofSocialEntrepreneurship.pdf>.

Dorado, S. (2006) 'Social Entrepreneurial Ventures: Different Values so Different Process of Creation, No?' *Journal of Developmental Entrepreneurship*, Vol. 11, No. 4, pp.319-343.

Drayton, B. y Budinich, V. (2010). A new alliance for global change. *Harvard Business Review*, September, 57-64.

FESE consulta de varios documentos en la página [www.fese.org.mx](http://www.fese.org.mx)

García, Garza, Sáenz y Sepúlveda (2008). *Formación de Emprendedores*. México: Grupo Editorial Patria.

Guerrero, M. y Urbano, D. (2010). The development of an entrepreneurial university. *Journal of Technology Transfer*. Último acceso agosto 10., 2012, de: [http://www.davidurbano.es/pdf/Articles/2010/Guerrero-Urbano\\_JTT\\_2010.pdf](http://www.davidurbano.es/pdf/Articles/2010/Guerrero-Urbano_JTT_2010.pdf).

Katsikis, I. N. y Kyrgidou, L. P. (2009). Entrepreneurship in teleology: the variety of the forms. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 15 (2), 209-228

Korosec R. L. and Berman E. M. (2006) 'Municipal Support for Social Entrepreneurship', *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 3, pp.448-462.

Light, P. C. (2006) 'Reshaping Social Entrepreneurship', *Stanford Social Innovation Review*, Vol. 4, No. 3, pp.47-51.

Masseti, B.L. (2008). "The social entrepreneurship matrix as a "Tipping point" for economic change." *E: CO*, Vol. 10 (3), 1-17.

México Fundación Universidad Empresa (s.f.). Último acceso 27 de julio, 2012 de: <http://www.oei.es/cienciayuniversidad/spip.php?article86>

Niebles de las Salas, E. I., Oñoro-Coneo, E. M. y Oñoro-Martínez, R. C. Procesos desarrollados por gerentes sociales de ONGs exitosas en el ámbito de la gestión del tercer sector en Cartagena. Último acceso 27 de julio, 2012 de: <http://www.eumed.net/libros/2007a/226/9.6.htm>.

Roberts, D. y Woods, C. (2005). Changing the world on a shoestring: the concept of social entrepreneurship. *The University of Auckland Business Review*, Autumm, 45-51. Recuperado Septiembre 30, 2011 de <http://www.uabr.auckland.ac.nz/files/articles/Volume11/v11i1-asd.pdf>

Roper, J. and Cheney, G. (2005) 'Leadership, Learning and Human Resource Management. The Meanings of Social Entrepreneurship Today', *Corporate Governance*, Vol. 5, No. 3, pp.95-104.

Sud, M., VanSandt, C. V. and Baugous, A. M. (2009) 'Social entrepreneurship: The role of institutions', *Journal of Business Ethics*, Vol. 85, pp.201-216.

Trexler, J. (2008). Social entrepreneurship as an algorithm: is Social enterprise sustainable? Complexity and Philosophy, *E:CO*, 10 (3). Último acceso 15 de octubre, 2011 de: <http://scholar.google.se.support.mah.se>.

Varela, Rodrigo V. (2008). Innovación Empresarial, Arte y Ciencia en la Creación de Empresas (tercera edición). Calí, Colombia: Pearson y Prentice Hall.

Wallace, S. L. (1999). "Social Entrepreneurship: The Role of Social Purpose Enterprises in Facilitating Community Economic Development." *Journal of Developmental Entrepreneurship*, 4 (2), pp.153-174.



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

## **Mesa E.1 Contribuciones ciudadanas a la consolidación de la democracia**

### **Reflexiones ontológicas y epistemológicas en torno a los movimientos sociales en las elecciones mexicanas de 2012**

Mtro. José Luis Cisneros Arellano

#### Resumen

El siguiente texto resume el proceso de investigación doctoral llevado hasta el momento. El objeto de estudio lo constituyen los movimientos sociales vinculados con el proceso democrático mexicano en el 2012, en cuanto que sean críticos con el sistema y las instituciones encargadas del mismo. El marco teórico empleado aquí apunta hacia el análisis conceptual y la contrastación empírica. De ahí que la observación directa de los movimientos sociales mexicanos en búsqueda de las características que expresa la teoría se hace imperativo. Localizadas, dichas características se someten a un análisis epistemológico que indique los criterios metodológicos a analizar.

#### Palabras clave

Democracia, imaginario, política, magma, acontecimiento, teoría de conjuntos, movimiento social.

#### **Introducción**

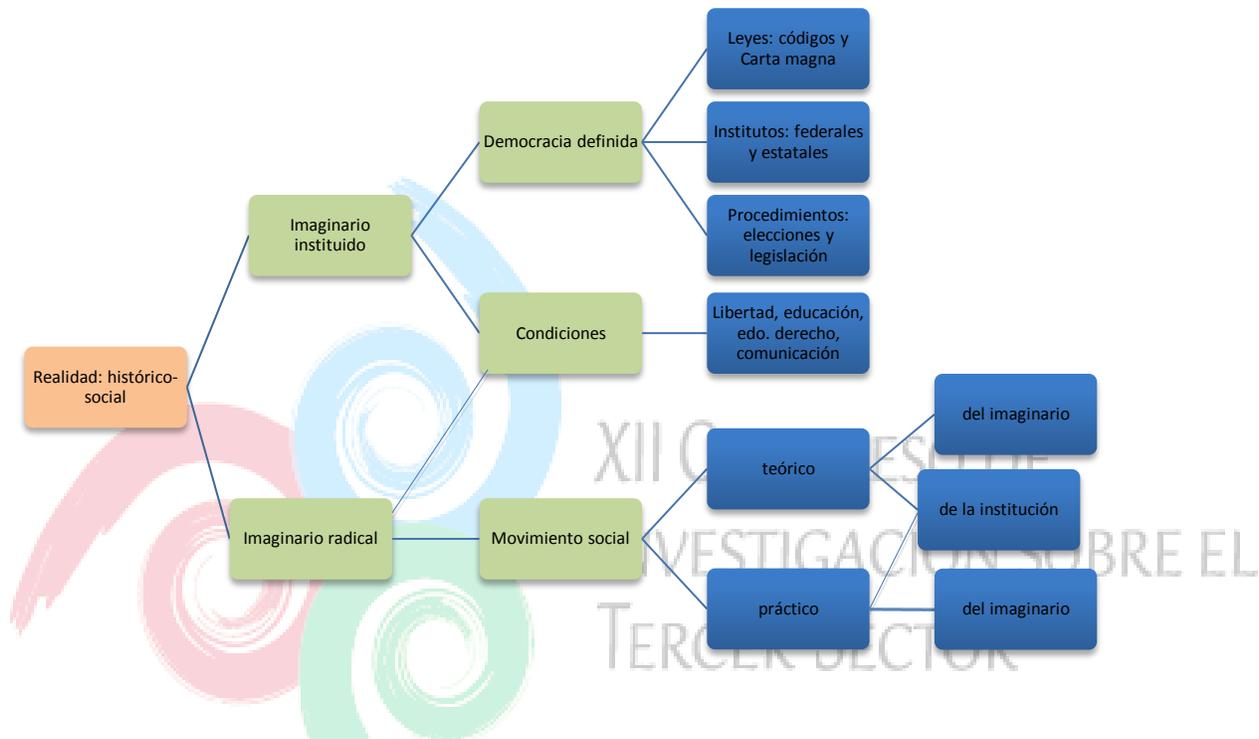
El siguiente texto forma parte de los avances que se han venido desarrollando en el proyecto de investigación doctoral titulado “Metodología de la investigación para el análisis del acontecimiento histórico-social: un estudio a partir de la experiencia democrática mexicana”; el bosquejo aquí presentado corresponde a la etapa de recolección de datos y de establecimiento de categorías para el análisis. Hasta el momento tiene un carácter estrictamente descriptivo de los datos empíricos e interpretativo de las fuentes literarias de apoyo. Por lo que éste lo presento como una fase reflexiva y abierta al diálogo.

#### **Metodología de Investigación**

Metodológicamente estas reflexiones tienen un alcance interpretativo bajo el enfoque cualitativo y para dar fe de ello lo expongo a manera de anecdotario a partir de las notas de un diario de investigación, siguiendo las recomendaciones de Lourau (1989), Flick (2007) y Denzin y Lincoln (2011) sobre la etnografía y la autoetnografía.

Se seleccionaron categorías de clasificación para detectar los datos buscados. Esta investigación aborda varias etapas con diversos alcances siendo la primera etapa la correspondiente a los siguientes alcances: exploratorio con búsqueda bibliográfica, exploratorio con búsqueda empírica, descriptivo del fenómeno identificado e interpretación del fenómeno. Según esta primera etapa, las categorías identificadas fueron las siguientes expuesta en el mapa conceptual a continuación:

Mapa 1 de categorías de búsqueda y contraste



Este mapa permite reconocer rápidamente lo que en la investigación se buscó empíricamente en el contexto del proceso electoral mexicano de 2012. Con esta guía a la mano, puede seguirse el curso de investigación que a continuación relataré no sin antes advertir que se abordarán dos enfoques básicos: uno meramente anecdótico sobre el tránsito metodológico y de revisión de literatura que he venido realizando, y otro de reflexión y crítica de las propuestas filosóficas de las perspectivas teóricas. Iniciaré a manera de introducción con el marco teórico aquí usado y la aparición del movimiento YoSoy132. Antes de hacerlo quiero señalar que a lo largo de la exposición pongo énfasis en las dificultades metodológicas y los cuestionamientos epistemológicos que han surgido desde el inicio de la investigación hasta el presente. Sin duda la exposición buscará relatar sólo lo más significativo procurando ser breve y concreta.

### **Pregunta de Investigación**

Objetivo de la tesis doctoral es plantear la validez metodológica de un enfoque filosófico de investigación sobre la observación empírica de lo histórico-social. Empiezo entonces afirmando que hoy es completamente pertinente preguntar por el puente que une a la política y a la epistemología. ¿Sobre qué cimientos construimos el pensamiento sobre la política? ¿Bajo qué criterios observamos la movilización social consciente de sí misma y en libertad de manifestación como movimiento político? La respuesta demanda un enfoque complejo. ¿Dicho enfoque puede aplicarse a la experiencia democrática mexicana del proceso electoral de 2012? ¿Acaso el enfoque de Edgar Morin es pertinente aquí como guía metodológica? ¿Es posible estudiar este tipo de movimientos sociales transdisciplinariamente tal y como lo entiende Basarab Nicolescu? En estas preguntas me encontraba cuando empecé a leer más allá del simple análisis matemático que pretende hacer Alain Badiou y de la reflexión histórico-social sobre la democracia hecha por Cornelius Castoriadis.

### **Marco Teórico**

Desde el 2008 había empezado a leer al filósofo francés Alain Badiou, en concreto sus libros *Breve tratado de ontología transitoria*, y *Manifiesto por la filosofía*. No fue sino hasta el año 2010, mientras hacía la lectura del libro *El ser y el acontecimiento* (1999) de Alain Badiou en donde afirma que los griegos fueron capaces de hacer filosofía, matemáticas y política a partir del momento en que proponen que la realidad no se acota en los criterios de estabilidad “mecánica”, predecible, lineal, causalística.

Este fragmento citado me indicó que es posible articular las tesis de Badiou directamente con la propuesta filosófica de Cornelius Castoriadis. Como brevísima contextualización, éste último griego de nacimiento y formación, realizó estudios sobre el origen de la filosofía y la política griegas (*Institución imaginaria de la sociedad, Las encrucijadas del laberinto*), así como ensayos –con poco rigor cabe mencionar– sobre la matemática de la teoría de conjuntos (*Las encrucijadas del laberinto, Historia y creación*).

Entonces fui descubriendo que algunas tesis de Badiou mantienen una similitud con las hechas por Castoriadis. Este último propone entre otras tesis, que los griegos fueron capaces de crear la política y la filosofía a partir del hecho de que existían instituciones o condiciones histórico-sociales que hicieron posible principalmente, la libertad de reflexión crítica en todos los rubros de la vida y de participación ciudadana más allá de las leyes y de los imaginarios religioso-míticos establecidos. Lo más interesante de esta similitud en las tesis de los dos, es que ambos hacen reflexión sobre las implicaciones filosóficas de la teoría de conjuntos desarrollada por Cantor-Dedekind-Zermelo sin hacer referencia uno del otro.

Me puse a buscar pistas que relacionaran a Badiou con Castoriadis a partir del análisis matemático que ambos realizaban. Los dos proponían por separado que Cantor, en su intento por explicar el problema del

continuo y del infinito, había dado sin quererlo con la explicación matemática de la dimensión ontológica del ser (Badiou, 1999, pp. 14 y 18; Castoriadis, 1988, p. 98); es decir, de aquello que los filósofos llaman los principios explicativos de la realidad.

Castoriadis resalta de Cantor que el mundo es una multiplicidad de objetos que puede clasificarse en conjuntos cuando ésta se deja agrupar bajo características en común; pero que cuando esa multiplicidad no puede agruparse, a ésta se le puede reconocer como algo amorfo a lo que él llama magma. Así, todo conjunto, refiere Castoriadis resumiendo las tesis de Cantor, se concibe como multiplicidad consistente (cuantificable por sus elementos agrupados bajo un criterio común) o inconsistente (no cuantificable) (1988, p. 193). Badiou menciona también esto último (1999, p. 55) pero a diferencia de Castoriadis, considera que todo puede ser clasificado en conjuntos, incluso aquello múltiple que no tiene elementos cuantificables. Para simplificar, Cantor proponía que toda la realidad puede concebirse en conjuntos y hay dos tipos de conjuntos, los que pueden contabilizarse y clasificarse debido a que su identidad interna es clara y sus límites definidos; y aquellos conjuntos que en su estructura presentan una complejidad tal que se hace imposible su tratamiento con las herramientas lógicas de análisis de los primeros conjuntos. Esto significa que los primeros son susceptibles de ser numerados y los segundos no.

Hasta aquí la parte más densa y oscura de los dos filósofos. La libertad que se toman de hacer reflexión histórico-social a partir de un pensamiento que ve a la realidad como conjuntos consistentes e inconsistentes representó el primer desafío epistemológico. ¿Hasta dónde es posible reducir lo histórico-social a las categorías de la teoría de conjuntos? Por consiguiente, para Castoriadis no es posible pensar lo histórico-social desde una lógica conjuntista que se limite al cálculo de los elementos consistentes de un conjunto dado (1989).

Alain Badiou responde que sí es posible pensar lo histórico-social desde lo lógico-conjuntista (1999) siempre y cuando se desarrolle una axiomática que despliegue nuevas lógicas, capaces de abordar los fenómenos sociales como conjuntos inconsistentes que se manifiestan dentro de un funcionamiento estatal establecido y cuya aparición rompe la lógica establecida por el sistema institucional; a esto Badiou lo llama *acontecimiento* que podría nombrarse coloquialmente acontecimiento de relevancia histórica. Por lo tanto proponiendo lógicas de análisis distintas se podría abordar el estudio de lo social sin reducirlo a lo cuantitativo. Esto último me pareció significativo pues Castoriadis en la *Institución imaginaria* escribe “la situación filosófica y científica presente [...] requiere imperiosamente una reflexión acerca del modo de ser y la lógica de la organización de [...] lo histórico-social [qué] [...] cuestionan radicalmente la lógica y la ontología heredada” (pp. 283-4).

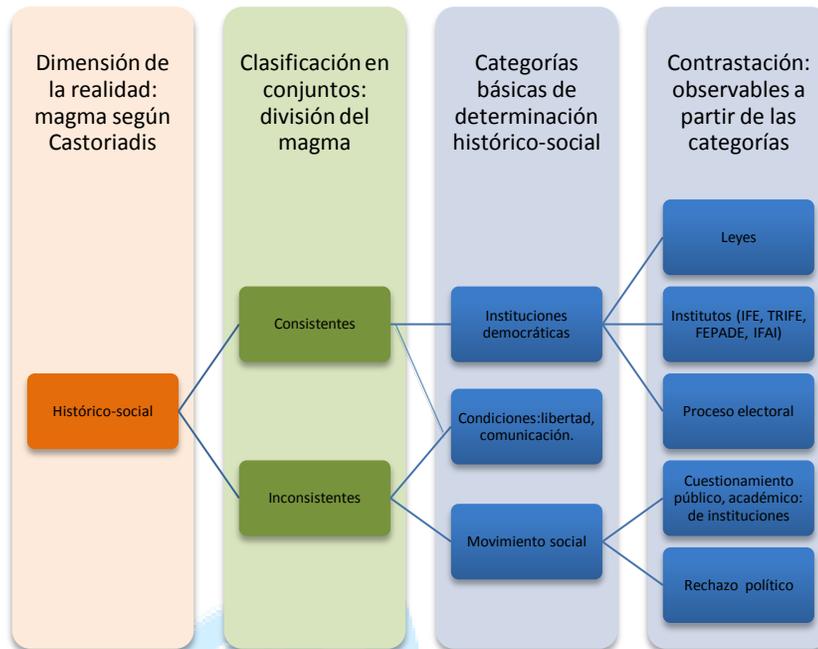
Inmediatamente recordé la dialógica de Morin (*El método I*, 2001) como estrategia reflexiva para pensar lo complejo. Ésta es entendida como la “unidad simbiótica de dos lógicas, que a la vez se nutren entre sí” (p. 100). Esto quiere decir que para todo fenómeno complejo como lo histórico-social, se requiere de una lógica que sea capaz de plantear estrategias más allá de la lógica aristotélico-euclidiana de verificación causa-efecto (*El método IV*, 2001, p. 178). ¿Era posible combinar la dialógica morinista con la lógica del acontecimiento de Badiou y la lógica de los magmas de Castoriadis?

Mientras se presentaban todas estas interrogantes, empecé a observar que la mayoría de la bibliografía consultada de otros autores abordaban la cuestión histórico-social enfocando su análisis en la recopilación de datos por medio de estrategias metodológicas clásicas como la observación y la encuesta, la entrevista y el cuestionario. Debido a que mi objeto de estudio dentro de la dimensión histórico-social lo constituye la democracia mexicana, la literatura consultada reducía su metodología de investigación a hacer estudios de la democracia en función de participación electoral, de la opinión ciudadana a partir del bienestar económico, y de cómo concebir a la democracia a partir de preguntas como ¿qué piensa de la democracia?, ¿está usted de acuerdo con el gobierno actual?, entre otras (Martí i Puig, Ortega, Somuano, 2011; Casanova, 1965/1986; Abellán, 2011). Me pareció que todas estas aproximaciones a la democracia estaban en la dimensión de la lógica que tanto criticaba Castoriadis, que Badiou se propone superar y que Morin desafía proponiendo como alternativa el pensamiento dialógico.

Entonces busqué organizar las ideas a partir de las consideraciones teóricas de estos filósofos y de un bagaje metodológico científico previo (Ver mapa 2):

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

Mapa 2



Supongo que hay suficientes elementos de certeza para pensar con Castoriadis y Morin que la realidad es lo suficientemente compleja, llena de diversidad e interacciones no lineales ni simples, por lo que adopto el término usado por Castoriadis para referirme a ella como un magma (conjuntos consistentes e inconsistentes) de donde es posible que surja la democracia si las condiciones lo permiten (mapa 1); también considero con Badiou, que hay suficientes pruebas para afirmar que en toda dimensión histórico-social aparecen fenómenos sociales cuya naturaleza es capaz de encarnarse en cada uno de sus integrantes, configurando con ello una autorreferencia en donde el conjunto social forma parte de sí mismo. Si esto es así existirán dos tipos de dimensiones democráticas en lo histórico-social: aquella democracia definida por las leyes y las prácticas institucionales en donde ésta no se identifica en cada uno de sus miembros, y aquella democracia como movimiento social capaz de identificarse plenamente en cada uno de sus miembros. Entonces si el contexto mexicano lo permite, algún movimiento social aparecerá cual conjunto inconsistente, indefinido y autorreferente.

Por último establecí mis criterios operacionales. Metodológicamente me di a la tarea entonces de buscar empíricamente en el contexto mexicano, a través de medios de información y de la observación directa con diario de investigación a la mano, de aquellos elementos sociales que correspondieran epistemológicamente con las categorías de clasificación expuestas en el mapa, tales como: democracia definida, condiciones de libertad (y estado de derecho, comunicación), movimiento social, democracia, imaginario político, cuestionamiento político, democracia directa, entre otros. Por ejemplo, el Estado

mexicano habla de participación ciudadana, voto libre, libertad de expresión tanto a favor como en contra de los grupos políticos; entonces es falible definir la democracia en términos estatales. Esto corresponde con el mapa dos en la sección de las columnas que hablan de Categorías y Contrastación. Hasta ahí estos conceptos hacen alusión a conjuntos consistentes bien definidos (columna de Clasificación de conjuntos), puesto que son reconocidos y definidos en las leyes por el Estado y por la academia. Hasta aquí no habría problema en armar un diseño metodológico sobre la base de un enfoque clásico en ciencias sociales. Sin embargo los filósofos aludidos afirman que el acercamiento a lo histórico-social debe desafiar los presupuestos metodológicos habituales. El reto se presenta entonces en reconocer empíricamente que la sociedad y los medios informativos hacen alusión explícita a movimientos sociales en los cuales, mediante una lectura e interpretación de significados, se logran identificar los conceptos de cuestionamiento de la democracia instituida, de la política de estado, de la teoría política, de los procedimientos democráticos. Entonces estos sucesos se verificarían empíricamente en los medios de comunicación, en la observación directa, en las entrevistas a participantes de los movimientos sociales.

Por lo tanto ¿son estos elementos para un estudio de caso? ¿O bien un estudio etnográfico? ¿Amerita un diario de campo? ¿Requiere análisis lógico? ¿Es viable el desarrollo de cálculos conjuntistas capaces de abordar lo inconsistente? ¿Es pertinente un enfoque transdisciplinario? Y me decidí por todos estos diseños metodológicos. En primer lugar realizaría una búsqueda empírica en los medios de comunicación y en las redes sociales. En segundo lugar, una vez identificado un caso o dos de estudio, por medio de un diario de investigación cualitativa realizaría una etnografía desde el enfoque complejo. En tercer lugar emplearía el análisis conjuntista para enlazar transversalmente la lógica con la política. El primer desafío lo recibí de mis lectores de tesis cuando me advirtieron que un proyecto como este, con pretensiones de sistematicidad holística conduciría al fracaso. Sigo pensando en dicha advertencia...

Empecé la observación del magma histórico-social mexicano e inmediatamente encontré dos movimientos políticos como claros candidatos para ser objetos de estudio: la candidatura independiente de Manuel Cloutier a la presidencia de la república y el movimiento social del “chapulinazo” en Nuevo León. Hasta que apareció el movimiento #YoSoy132.

Continué con la redacción del diario y a preparar todo para la observación del movimiento #Yosoy132, en sus marchas, en entrevistas, en su dinámica virtual a través de plataformas en Internet y redes sociales. Lograría, a pesar de la distancia, pues la mayoría del movimiento se realiza en el DF y yo radico en Monterrey en donde también hay asambleas representativas del movimiento, entrar al campo y observar directamente los procesos de las asambleas estudiantiles, las marchas, las consignas, la rapidez con que las redes sociales hacen todo, y aquello que a la fecha sigo pensando cómo conceptualizar: la emoción y la pasión políticas de ejercer la crítica y el cuestionamiento democráticos.

## Consideraciones al marco teórico

La teoría presenta algunos inconvenientes que merecen la pena considerar y cuestionar. Por ejemplo, Castoriadis propone que la filosofía como actividad colectiva de reflexión consiste en cuestionar y crear significados. Esto significa que filosofar se limita a cuestionar las creencias y certezas instituidas porque lo que ellas dan por sentado no tiene garantía de ser verdadero para siempre. Esto es posible porque según Castoriadis, la realidad histórico-social se funda sobre un caos o vacío primigenio de donde es posible crear entes que no correspondan con el orden institucional establecido. Sin embargo no se puede encerrar al ejercicio filosófico en un criterio que haga a un lado el resto de formas de hacer filosofía. Por ejemplo la filosofía escolástica y la analítica o la pragmática no se fundan sobre un cuestionamiento explícito como detonante, sino sobre la búsqueda de una explicación racional a un orden y conjunto de significados dados por válidos.

Para esta investigación debe tomarse otra definición de filosofía que no se restrinja a la establecida por Castoriadis. Y más importante aún, no puede tomarse una definición de filosofía como concepto operacional que mida alguna variable observable. En este caso, para fines prácticos la filosofía entendida por Castoriadis aquí se toma como un “cuestionamiento” teórico o práctico de significados y de instituciones (el caso para esta tesis se acota en instituciones políticas). Por otro lado la noción que Alain Badiou tiene de filosofía debe también ajustarse. Afirma en el *El ser y el acontecimiento* (1999, p. 378) que la filosofía está “al servicio del arte, de la ciencia y de la política [...] [que esté] al servicio del amor resulta más dudoso”. ¿A qué se refiere Badiou con esto? Badiou parte de un axioma que dice “naturaleza y número son sustituibles” (p. 161) dentro de los teoremas de una teoría de conjuntos del tipo Cantor-Zermelo. Entonces cualquier cosa o hecho que pueda ser matematizable es por tanto bien definido. Pero no toda cosa o hecho puede ser matemáticamente bien definido. La dimensión de lo histórico-social contiene “conjuntos inconsistentes” debido a que en ellos existe un subconjunto matemáticamente indiscernible. Según Badiou, los hechos histórico-sociales que cumplen con esta característica son el arte, la ciencia, la política y el amor. Es por eso que la filosofía se limita a encontrar la unión aparentemente inexistente de los distintos tipos de verdades, o únicas verdades como él las nombra: aquellas emanadas de la ciencia, política, arte y el amor. Sin duda que esta tesis es bastante polémica. Badiou la fundamenta en una serie de argumentos formales sacados de la teoría de conjuntos de Cantor que no veremos aquí por cuestiones de tiempo. Baste con señalar que hasta la fecha no he encontrado ninguna confirmación a los procedimientos lógicos empleados por Badiou pero tampoco he encontrado argumentos que lo refuten. Sin embargo sí he encontrado una debilidad: Badiou decide adoptar la teoría de conjuntos debido dos principios: la teoría de conjuntos propone que la realidad es múltiple de múltiples que puede dividirse en consistente e inconsistente, y que el vacío  $\emptyset$  es el origen de los números. Sin embargo, Badiou también

basa mucho su tesis en Platón, lo cual me pareció impropio puesto que no puede fundamentarse una tesis sobre el vacío o los conjuntos basándose sólo en los diálogos de Platón.

En el terreno de la teoría política de ambos pensadores pronto me topé con otra dificultad: la concepción de democracia. Castoriadis por ejemplo ve a la democracia como un ejercicio político constante y plenamente consciente en donde el ciudadano puede cuestionar libremente el orden establecido, las instituciones, el imaginario. Según Castoriadis, la democracia no es posible sin la filosofía y viceversa, pues considera que ambas se implican: sin libertad política no puede haber cuestionamiento filosófico sobre el origen y naturaleza de la realidad, y sin un explícito cuestionamiento del imaginario instituido no puede haber democracia. Pero encontré una fisura en esta tesis: debido a que la filosofía no se restringe a la definición que de ella hace Castoriadis, es posible hablar de filosofía en épocas o contextos no democráticos, como en la Edad Media; además tampoco la democracia se restringe a lo que Castoriadis entiende, de ahí que sea posible hablar de presencia de democracia sin que tenga que haber una participación directa y un cuestionamiento político explícito.

Con Badiou sucedió también que me enfrenté a una primera dificultad. Su tesis me pareció desafiante, y radical su postura respecto a la democracia (2004; 2010). Sin definirla en una primera instancia, Badiou ve a la democracia como el discurso capitalista cuyo propósito radica en validar una ideología materialista de consumo y dominio moralizante de los países más poderosos de occidente, sobre los más pobres de África, Asia, América Latina. No estoy de acuerdo en que democracia signifique solamente eso. De alguna manera Badiou da a entender que su análisis no se limita a esto último, al otorgarle una definición propia como categoría filosófica de análisis político que sea capaz de servir de referencia a la hora de medir el nivel de libertad y de movilización social (2010). Sólo esta última noción de democracia me pareció aceptable. Sin embargo, considero lo siguiente: en la práctica la democracia se ha manifestado de diversas formas (Held, 2001) en función de un contexto de práctica gubernamental, por consiguiente, democracia se transforma en un concepto ambiguo y escapa al intento por definirla de una vez por todas. Lo que relativiza la definición dada por Badiou y por tanto, limita las posibilidades de hacer de ella un simple instrumento imperialista del libre mercado, o una categoría filosófica.

Menciono al menos estas consideraciones teóricas sobre el marco teórico para dar paso al objeto de estudio y su relación con la teoría.

### **Resultados provisionales**

Perteneciente al magma histórico-social mexicano del cual puede surgir inesperada o previsiblemente movimientos de protesta sobre la política, he localizado hasta el momento diversos movimientos sociales

de crítica y cuestionamiento explícito hacia las instituciones y los imaginarios políticos del país (#YoSoy132, #Másde131, Chapulinazo, Evolución mexicana) y que coincide con lo argumentado respecto al magma; de ahí el movimiento #YoSoy132 en específico surge un conjunto inconsistente que entiende a la democracia como la libertad de opinión política y el libre acceso a la información (segunda definición de democracia en Badiou, además que coincide con las condiciones que el marco teórico asegura deben existir previo al surgimiento de la democracia). Es un conjunto inconsistente puesto que en él existen elementos que ni el sistema gubernamental ni el mismo #YoSoy132 puede dar cuenta, por ejemplo dentro de las asambleas locales y dentro de las redes sociales existen un indeterminado número de miembros que se asumen como #YoSoy132 y que representan en sí mismos el espíritu del movimiento sin que el mismo #YoSoy132 sepa que existen. Existe entonces la categoría #YoSoy132 de acuerdo a los lineamientos del movimiento y como subcategorías se pueden identificar sus manifiestos publicados, las asambleas, los grupos en redes sociales y los grupos adheridos de intelectuales, artistas, extranjeros que expresan cada uno los elementos para su contrastación empírica: documentos en redes sociales, marchas en todo el país, *trending topics* y *hashtags*. (Ver mapa 3)

Sin embargo, a manera de variable extraña apareció un elemento inesperado. El movimiento surgió, para ser más exactos, de un imaginario ético. Muchos estudiantes mexicanos experimentaron empatía hacia los primeros 131 estudiantes de la Ibero e indignación hacia la manipulación de la información que hicieron los medios informativos. ¿Cómo abordar científicamente estos elementos “no-contados” originalmente? ¿Cómo dar cuenta científica en la política, de la presencia de un imaginario ético? ¿Será acaso que aquí se encuentra el reconocimiento del magma dentro de un magma y que confirma el carácter inconsistente del total de la dimensión histórico-social del que hablaba Castoriadis? ¿Se encuentra aquí una lógica que desafía a la lógica? #YoSoy132 aparece como conjunto inconsistente cuyos elementos poseen un grado de identidad máxima entre ellos que es capaz de decir en cada uno de sus miembros, así como en el conjunto mismo, #YoSoy132. Hay plena identidad entre el movimiento como conjunto y cada uno de sus elementos. Estas son las características que según Badiou posee todo acontecimiento para indicar que ahí hay una “verdad” o hecho político innegable.

### **Conclusiones provisionales**

Hasta este momento tengo reconocidos y contrastados la dimensión histórico-social a la que se le aplica el concepto castoriano de magma; también ha sido detectado el surgimiento del cuestionamiento democrático en el proceso electoral mexicano –en YoSoy132 como ejemplo principal– mismo que confirma lo que Badiou llama acontecimiento histórico-social.

Entonces sin abordar en extenso la formalización lógico-conjuntista –pues no es el momento de hacerlo– puedo concluir lo siguiente:

1. considerando como criterio epistemológico el argumento de que toda realidad histórico-social es un magma al que pertenecen conjuntos consistentes e inconsistentes al cual se le puede reconocer siguiendo los axiomas M de Castoriadis (Apéndice 1),

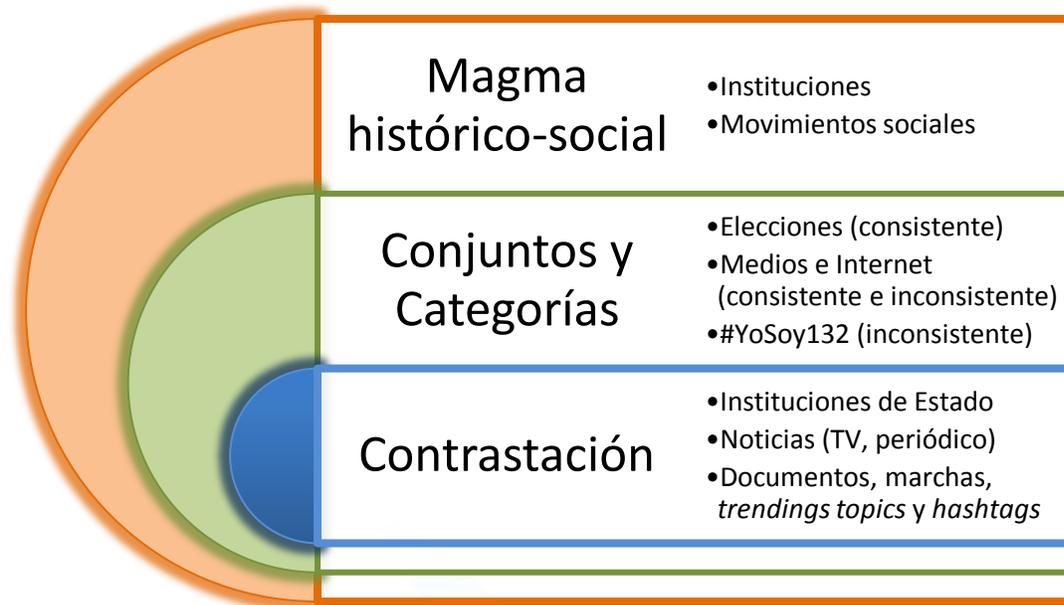
1.1. deduzco que los axiomas de la teoría de conjuntos cuantifican la totalidad de los objetos pertenecientes a la categoría de conjuntos consistentes y,

1.2. que los conjuntos inconsistentes son abordados a partir de los axiomas M aplicables a la dimensión histórico-social no cuantificada ni definida;

Sin embargo, a estas alturas de la investigación, surge una nueva pregunta de investigación que deberá ser dilucidada. Considerando la lógica mostrada por Alain Badiou, ¿existe la posibilidad de que un movimiento social como el presentado en la experiencia democrática mexicana durante las elecciones presidenciales de 2012, pueda servir de enlace entre la formalización de la axiomática M y la axiomática del acontecimiento desarrollada por Alain Badiou?

No obstante las conclusiones provisionales, sólo he encontrado un primer nivel de contrastación básica entre la correspondencia empírica que arrojan los datos obtenidos en el diario de investigación, con la formalización lógica a partir de la axiomática M del magma. Ahora bien, dicha axiomática aún podría requerir un replanteamiento de sus fórmulas, para que se pueda demostrar que la posibilidad de aplicar el análisis metodológico formal a partir de los axiomas de M magmas a un acontecimiento histórico-social.

Mapa 3



## Bibliografía

Badiou, A. (2004). *La Ética*. (1ª ed.). (Trad. R. J. Cerdeiras) México, DF, México: Herder.

\_\_\_\_\_ (2010). *La filosofía, otra vez* (1ª ed.). (Trad. L. García Ponzo) Madrid, España: Errata Naturae.

\_\_\_\_\_ (2006). *Lógicas de los mundos: el ser y el acontecimiento*, 2. (Trad. M. d. Rodríguez) Buenos Aires, Argentina: Bordes/Manantial.

\_\_\_\_\_ (2002). *Breve tratado de ontología transitoria* (1ª ed.). (Trad. T. Fernández Aúz, y B. Eguibar) Barcelona, España: Gedisa.

\_\_\_\_\_ (1999). *El ser y el acontecimiento* (1ª ed.). (Trad. R. J. Cerdeiras, A. A. Cerletti, y N. Padros) Buenos Aires, Argentina: Bordes/Manantial.

\_\_\_\_\_ (04 de Noviembre de 2000). *Grupo Acontecimiento*. Consultado 02 de Febrero de 2012 en [www.grupoacontecimiento.org](http://www.grupoacontecimiento.org)

\_\_\_\_\_ (10 de mayo de 2009). <http://www.4shared.com>. Consultado 12 de marzo de 2012 en [http://www.4shared.com/office/MvJ3GiQg/Razonamiento\\_\\_sobre\\_el\\_concept.html](http://www.4shared.com/office/MvJ3GiQg/Razonamiento__sobre_el_concept.html)

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

\_\_\_\_\_ (1990). *Manifiesto por la filosofía* (1ª ed.). (Trad. V. Alcantud Serrano) Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.

\_\_\_\_\_ (2009). *Segundo manifiesto por la filosofía* (1ª ed.). (Trad. M. d. Rodríguez) Buenos Aires, Argentina: Bordes/Manantial.

Casanova, P. G. (1986). *La democracia en México* (17ª ed.). México: Era.

Castoriadis, C. (1989). *La institución imaginaria de la sociedad* (1ª ed., Vol. 2). (Trad. M. A. Galmarini) Buenos Aires, Argentina: Tusquets.

\_\_\_\_\_ (1993). *La institución imaginaria de la sociedad* (2ª ed., Vol. 1). (Trad. A. Vicens) Buenos Aires, Argentina: Tusquets.

\_\_\_\_\_ (2000). *Ciudadanos sin brújula*. (1ª ed.). México Cd., México: FCE.

\_\_\_\_\_ (2006). *Lo que hace a Grecia I. De Homero a Heráclito. Seminarios 1982-1983. La creación humana II*. (1ª ed., Vol. 2). (Trad. S. Garzonio) Buenos Aires, Argentina: FCE.

\_\_\_\_\_ (1988). *Los dominios del hombre: las encrucijadas del laberinto* (1ª ed.). (Trad. A. L. Bixio) Barcelona, España: Gedisa.

\_\_\_\_\_ (1997). *El avance de la insignificancia* (1ª ed.). (Trad. A. Pignato) Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

\_\_\_\_\_ (2011). *Historia y creación. Textos filosóficos inéditos (1945-1967)*. (Trad. M. S. Blanco) México: Siglo XXI.

\_\_\_\_\_ (2004). *Sujeto y verdad en el mundo histórico-social. Seminarios 1989-1987. La creación humana I* (1ª ed., Vol. 1). (Trad. S. Garzonio) Buenos Aires, Argentina: FCE.

Lourau, R. (1989). *El diario de investigación. Materiales para una teoría de la implicación*. (Trad. E. C. Villaseñor) México DF: Universidad de Guadalajara.

Creswell, J. W. (2007). *Qualitative Inquiry & Research desing. Choosing among five approaches* (2º ed.). California: Sage.

Denzin, N. K., Lincoln, Y. S., & comps. (2011). *El campo de la investigación cualitativa*. (Trad. C. Pavón) Barcelona: Gedisa.

Flick, U. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa*. (Trad. T. d. Amo) Madrid, España: Paideia/Morata.

Hawking, S. W. (1988). *Historia del Tiempo*. (Trad. M. Ortuño) México: Grijalbo.

Held, D. (2001). *Modelos de democracia*. (Trad. T. Albero) Madrid: Alianza.

Heidegger, M. (2002). *Ser y Tiempo*. (Trad. J. E. Rivera) Santiago de Chile, Chile: Editorial Universitaria.

Martí i Puig, S., Ortega, R. Y., & Somouano, M. F. (2011). *La democracia en México. Un análisis a 10 años de la alternancia*. Barcelona: Bellaterra.

Mercader, J. P. (2001). *¿Qué sabemos del universo?* Barcelona: Debate.

Morin, E. (2006). *Articular los saberes. ¿Qué saberes enseñar en las escuelas?* (Trad. G. d. Mahieu) Monterrey, México: UANL; ENS; USAL.

\_\_\_\_\_ (2001). *El método I. La naturaleza de la naturaleza*. (Trad. A. Sánchez) Madrid: Cátedra.

\_\_\_\_\_ (2002). *El método II. La vida de la vida*. (Trad. A. Sánchez) Madrid: Cátedra.

\_\_\_\_\_ (2002). *El método III. El conocimiento del conocimiento*. (Trad. A. Sánchez) Madrid: Cátedra.

\_\_\_\_\_ (2001). *El método IV. Las ideas*. (Trad. A. Sánchez) Madrid: Cátedra.

Stewart, I. (2005). *De aquí al infinito. Las matemáticas de hoy*. (Trad. M. G. Garmilla) Barcelona: Crítica.

## Apéndice 1

### La axiomática de magmas (M)

Al momento de desarrollar la lógica de los magmas, Castoriadis advirtió que a pesar de buscar una lógica diferente a la lógica clásica, no puede prescindirse del lenguaje conjuntista. Así entonces, los axiomas M definen las reglas del juego sobre las que se deberán construir los teoremas y funciones, y D representa un criterio de demarcación empírica sobre la cual deberá aplicarse la serie de axiomas M.

M1: Si M es un magma, se pueden reconocer en M conjuntos en un número indefinido.

M2: Si M es un magma, se puede reconocer en M magmas diferentes de M.

M3: Si  $M$  es un magma, no existe división de  $M$  en magmas.

M4: Si  $M$  es un magma, toda descomposición de  $M$  en conjuntos deja como residuo un magma.

M5: Lo que no es magma es conjunto o no es nada. (1988, p. 200)

D1: Si en  $D$  se puede reconocer una familia de conjuntos no vacíos,  $D$  se llama diversidad.

D2: Sea  $N$  la reunión de los conjuntos reconocidos en  $D$ . Si  $D - N = \emptyset$ ,  $D$  es un conjunto. Si  $D - N \neq \emptyset$  es un magma. (1988, p. 202)



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

## **Votando ideas: decidiendo el futuro de Morelos**

*Anya Tinajero Vega\**,

*Johana Jazmín Román Castañeda\*\**,

*Estefanía Sánchez Navarro\*\*\**,

*Jessica Rivera Hamed\*\*\*\* y*

*Andrea Acevedo García\*\*\*\*\**

### **Resumen**

Recuperando las ideas de la ciudadanía juvenil que recupera los intereses de este grupo de población, surge un colectivo de jóvenes que se propone mejorar las condiciones de su grupo en su lugar de origen. *Votando Ideas* es un ejercicio realizado en Cuernavaca, Morelos con dos objetivos: incentivar el voto joven y crear una agenda juvenil. Se realizó un ejercicio del cual emanó una agenda juvenil con seis ejes (medio ambiente, participación democrática, seguridad humana, derechos humanos, desarrollo humano integral, desarrollo urbano sustentable) que fue presentada a candidatos a elección popular y se creó un compromiso por su parte. A la par de que se cumplieron los objetivos principales, se pudo incentivar la participación de la juventud morelense en la vida política.

### **Palabras claves**

agenda juvenil- elecciones México 2012- participación juvenil- voto joven- ciudadanía juvenil

\*Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM, actualmente cursa la Maestría en Población y Desarrollo en la FLACSO México

\*\* Egresada de la Licenciatura en Psicología de la UAEM, perteneciente a Ddeser Morelos

\*\*\* Licenciada en Ciencias de la Comunicación de la Universidad Fray Luca Paccioli, actualmente cursa la Maestría en Imagen, Arte, Cultura y Sociedad de la UAEM y perteneciente a Radio Chinelo

\*\*\*\* Egresada de la Licenciatura en Artes de la UAEM, perteneciente a Radio Chinelo

\*\*\*\*\* Egresada de la Licenciatura en Enseñanza del Francés de la UAEM, perteneciente a Ddeser Morelos

Los jóvenes son un motor de construcción de la democracia. Se ha reflejado con claridad en las elecciones mexicanas del 2012. Las demandas de este sector de la población son un reflejo de los padecimientos del país, pero de éstas surgen soluciones a los problemas nacionales. Desatender sus peticiones es dar la espalda al futuro del país.

La ciudadanía juvenil (Herrera y Muñoz, 2008) se vuelve una realidad latente conforme pasa el tiempo. Adoptando en sus luchas diversas necesidades e intereses como: la diversidad sexual, los derechos humanos, el medio ambiente, la participación activa de los jóvenes en la política, etc. Como mencionan Herrera y Muñoz (2008), los jóvenes son “hijos de la libertad”, con una diversidad en sus pensamientos y acciones. Pero esto no significa que se deslinden de los procesos culturales, sociales y políticos. Las juventudes representan una parte de la población con intereses y realidades diversas pero con un mismo objetivo: el reconocimiento y respeto a sus derechos.

El ejercicio *Votando Ideas* nace en Cuernavaca, Morelos en un estado con una ideología conservadora emanada del partido en la gubernatura, que ignoraba las demandas de las juventudes. Emanaba también en tiempos donde el abstencionismo era una práctica común dentro de los ciudadanos mexicanos, reflejo del hartazgo de la indiferencia de la clase política. Aparece también, como una oportunidad de mejorar sus condiciones con las elecciones del 2012. La hipótesis central se basa en la fuerza de las juventudes para crear espacios propicios para demandar sus derechos y crear ciudadanía a favor de la democracia.

### **Surgimiento de votando ideas y su metodología**

*Votando ideas* surge como una respuesta a la falta de una agenda juvenil por parte de las autoridades locales y los candidatos a diferentes puestos de elección popular. Se compone entonces, un grupo de jóvenes con distintos intereses y formaciones para poder crear una agenda que refleje los deseos de las juventudes en Morelos. Un aproximado de 15 jóvenes pertenecientes a Ddeser Morelos, Radio Chinelo e independientes se reunieron para coordinar la creación de una agenda juvenil, así como crear un simulacro de votaciones para incentivar la participación en las futuras elecciones de julio del 2012.

Tras diversas sesiones de debate se logró un consenso y se delimitaron 6 ejes temáticos con 6 propuestas cada uno. De cada eje se debía votar por una propuesta, cualquiera que fuera considerada por el joven como la de mayor interés o importancia. Los ejes y sus propuestas fueron las siguientes:

**Cuadro 1. Ejes y propuestas**

Eje	Propuestas
Medio Ambiente	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sancionar a las empresas que causan daños al medio ambiente</li> <li>2. Construir plantas tratadoras de residuos sólidos y eliminar tiraderos a cielo abierto</li> <li>3. Disminuir el uso de plástico y unicele en tiendas de autoservicio</li> <li>4. Reglamentar a las empresas refresqueras para que coloquen máquinas recolectoras de sus envases</li> <li>5. Prohibir la construcción de viviendas en zonas naturales protegidas</li> <li>6. Que el maltrato animal sea un delito</li> </ol>
Participación democrática	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consejos de vigilancia ciudadana para todas las instituciones de gobierno</li> <li>2. Garantizar que todas las sesiones sean públicas en el Congreso local y el ayuntamiento</li> <li>3. Garantizar que a través de internet se obtenga</li> </ol>

	<p>información actualizada y transparente del trabajo y uso del presupuesto del gobierno</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Que solo puedan aprobarse las iniciativas de gobierno que logren un número determinado de firmas de la ciudadanía.</li> <li>5. Reducción inmediata y efectiva de salarios de altos funcionarios</li> <li>6. Mecanismos para que la sociedad civil sean actoras en la incidencia y participación dentro de las instituciones gubernamentales.</li> </ol>
Desarrollo humano integral	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promoción de la diversidad artística y cultural al alcance de todas las personas</li> <li>2. Construcción de más y mejores espacios para hacer y fomentar el deporte y el esparcimiento al alcance de todas las personas</li> <li>3. Brigadas de Salud para la prevención y tratamiento de enfermedades al alcance de todas las personas</li> <li>4. Mayor presupuesto a la educación y programas de educación integral en las escuelas</li> <li>5. Seguro universal de desempleo</li> <li>6. Programas sociales y fomento al empleo y autoempleo juvenil</li> </ol>
Seguridad humana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Profesionalizar a las policías con Servicio de Carrera con énfasis en el respeto a los derechos Humanos</li> <li>2. Respeto a mi forma de vestir, a mi apariencia, a mi orientación sexual a mi sexo y mi condición de joven</li> <li>3. Promover relaciones de buen trato entre hombres y mujeres</li> <li>4. Asignar presupuesto para prevenir el asesinato de mujeres por el hecho de ser mujeres (Feminicidio)</li> <li>5. Prevenir y sancionar el acoso sexual (miradas</li> </ol>

	<p>lascivas y piropos indeseados, nalgadas, amenazas, etc.)</p> <p>6. Prevenir el uso recreativo de las drogas y dar tratamiento y rehabilitación digno a los consumidores</p>
Desarrollo urbano sustentable	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer el turismo cultural, alternativo, de la salud, ecológico y educativo en el municipio</li> <li>2. Regulación para disminuir y reubicar anuncios publicitarios en las calles</li> <li>3. Programa eficiente con obras de infraestructura amigable al ambiente</li> <li>4. Programa para el reciclado, reuso y reducción de la basura (residuos sólidos)</li> <li>5. Aumentar y recuperar parques y jardines para la recreación</li> <li>6. Crear infraestructura urbana para la movilidad de personas con discapacidad</li> </ol>
Derechos Humanos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Derecho a decidir sobre mi vida sexual y reproductiva</li> <li>2. Reconocer el derecho de todas las personas a amar y ser reconocidas ante la ley como matrimonios y familias independientemente de la orientación sexual</li> <li>3. Creación de empleos dignos para personas adultas mayores en la iniciativa pública y privada</li> <li>4. Crear un ambiente adecuado para aquellas personas con discapacidades</li> <li>5. Promoción de los derechos de la niñez y mejora de la Ley Estatal de la juventud</li> <li>6. Buscar que haya una perspectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones de los gobiernos</li> </ol>

Fuente: elaboración propia.

Se establecieron 3 fechas en las que se haría el simulacro de votaciones: 23 de abril en la facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), 24 y 25 de abril en el Zócalo de Cuernavaca. De igual forma, se fijó la edad mínima que debía tener el votante en 18 años y 35 la máxima.

Se construyeron 6 urnas diferentes para recibir el voto diferenciado por eje. Así mismo se diseñaron e imprimieron las boletas necesarias, ya que se entregarían a cada joven votante 6 boletas (una por cada eje). En el diseño de las boletas se incluyeron los siguientes campos: edad, sexo y municipio de procedencia, para que se pudiera realizar un análisis al final sobre la participación en el ejercicio.

Se logró la autorización del director de la Facultad de Derecho de la UAEM para instalar la casilla el 23 de abril y se acordó que otro lugar adecuado para realizar las siguientes fechas de votación sería el Zócalo de Cuernavaca por el flujo de personas que ahí se registra.

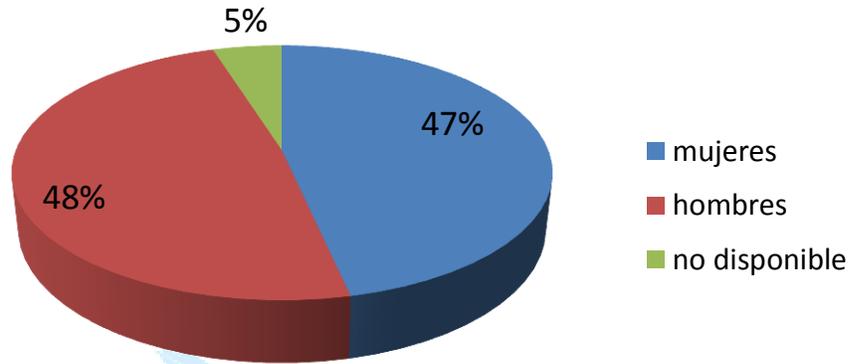
### **Resultados de las jornadas de votaciones**

Los días de votaciones resultaron ser una radiografía de lo que sucede entre los jóvenes y su participación en la democracia mexicana. Recibimos comentarios positivos a nuestro ejercicio y otros que lamentaban la falta de interés de los políticos por los temas que le interesan a la juventud. Así como en otros casos, se reflejaba la apatía de algunos jóvenes por las elecciones a realizarse dentro de los meses subsecuentes.

Se registraron 204 votos de los cuales el rango de edades se situó entre los 16 y 35 años. Aunque tuvimos 4 excepciones: un votante de 36 años, otro de 42 y otro más de 62 años. Se aceptó también a un votante de 16 años que al igual que los otros que excedían la edad tope, su interés por participar en el ejercicio fue tan insistente, que no se les pudo negar la posibilidad de emitir sus votos.

La participación por sexo fue balanceada como lo demuestra el siguiente gráfico:

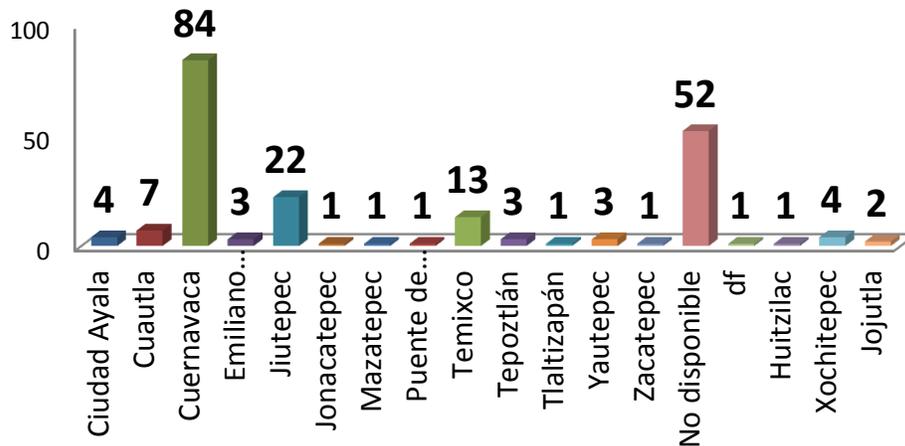
**Gráfico 1. Participación por sexo**



Fuente: elaboración propia.

Era de gran importancia también el poder contar con participación de jóvenes que fueran de otros municipios, la distribución fue la siguiente: Cuernavaca con el número más alto de votantes (84), seguido por Jiutepec (22), Temixco (13), Cuautla (7), Ciudad Ayala (4), Xochitepec (4), Emiliano Zapata (3), Tepoztlán (3), Yauatepec (3) y Jojutla (2). Con un votante: Jonacatepec, Mazatepec, Puente de Ixtla, Tlaltizapán, Zacatepec, Huitzilac y Distrito Federal.

**Gráfico 2. Participación por municipios (número)**



Fuente: elaboración propia

Las ideas más votadas por eje fueron las siguientes:

### **Cuadro 2. Propuestas ganadoras**

<b>Eje</b>	<b>Idea más votada (resultados generales)</b>
Medio Ambiente	Construir plantas tratadoras de residuos sólidos y eliminar tiraderos a cielo abierto.
Participación democrática	Reducción inmediata y efectiva de salarios de altos funcionarios.
Desarrollo humano integral	Programas sociales y fomento al empleo y autoempleo juvenil.
Seguridad humana	Profesionalizar a las policías con Servicio de Carrera con énfasis en el respeto a los Derechos Humanos.
Desarrollo urbano sustentable	Programa para el Reciclado, Reúso y Reducción de la basura (residuos sólidos)
Derechos Humanos	Creación de empleos dignos para personas adultas mayores en la iniciativa pública y privada.

Fuente: elaboración propia.

Los resultados del ejercicio muestran la realidad a la cual se enfrentan día a día, falta de empleo, violación a sus derechos humanos, la preocupación por el medio ambiente, la falta de compromiso por parte de los funcionarios públicos con la ciudadanía y una profunda solidaridad con las personas de la tercera edad.

Es importante mencionar que los jóvenes que participaron como votantes en el ejercicio se mostraron participativos e insistentes con la idea de que los resultados fueran difundidos y adoptados por los candidatos a los cargos públicos. Fue así que se era necesario realizarse una rueda de prensa para presentar los resultados al público y a los medios de comunicación. De la mano, la creación de un espacio virtual con el proyecto fue concretado en: [www.votandoideas.wordpress.com](http://www.votandoideas.wordpress.com).

El día 22 de mayo de 2012 se presentaron los resultados del ejercicio en el Hotel “El Nido” en la ciudad de Cuernavaca, contando con una importante presencia de medios de comunicación tanto prensa escrita como televisión y radio. En esta ocasión el proyecto fue portada del día 23 de mayo en dos de los diarios de mayor circulación en Morelos: la Jornada Morelos y la Unión de Morelos. Además de los resultados ser comentados en programas de radio y televisión.

### **De la práctica al compromiso: el acercamiento a los candidatos**

Derivado de las inquietudes de la juventud en Morelos y teniendo una propuesta de agenda juvenil, se lanzó una convocatoria abierta el 8 de junio a todos los candidatos a cualquier cargo de elección de todos los partidos a comprometerse con la agenda de *Votando Ideas*. El evento se denominó “Comprometiéndote con la Agenda Juvenil” y se citó para la firma de una carta compromiso en un evento público en el Zócalo de Cuernavaca programado para el día 11 de junio del 2012.

A la cita acudieron: Jordi Messeguer candidato a Diputado por el I Distrito de la Coalición PRD-PT-MC, Francisco Valverde candidato a Diputado por el III Distrito del PAN, Nadxieelii Carranco candidata a la segunda Regiduría por Movimiento Ciudadano, Cesar Salgado candidato a la primer Regiduría por Movimiento Ciudadano y Silvia Salazar candidata a Presidenta Municipal por el PRD del municipio de Jiutepec, Mor. Es muy importante señalar que la mayoría de los candidatos que se presentaron al evento son ciudadanos y tienen un gran compromiso con los temas de interés de los jóvenes.

Todos los candidatos firmaron de forma simbólica una carta con los resultados de las elecciones y en la cual se comprometían a velar en llevar a cabo las propuestas de los jóvenes y velar por sus derechos.

La difusión de este evento fue cubierto por los principales medios de comunicación: radio, televisión y prensa escrita. Los reporteros se mostraron interesados en el tema y cuestionaron la ausencia de los candidatos a la gubernatura, misma inquietud fue contestada por la vocera asignada para este evento: los candidatos a gobernador hicieron referencia a lo apretado de su agenda y la imposibilidad de asistir a la reunión.

Los resultados de las elecciones del pasado 2 de julio dieron como ganadores a solo dos de los candidatos presentes al evento a Jordi Messeguer, candidato a diputado local por el I Distrito de Cuernavaca de la Coalición PRD-PT-MC y a Silvia Salazar candidata a Presidenta Municipal por el PRD del municipio de Jiutepec.



## XII CONGRESO DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL TERCER SECTOR

## **Acciones futuras a realizar**

Una reunión con los candidatos electos en este caso con Jordi Meseguer y Silvia Salazar para poner en marcha la agenda juvenil y verla reflejada en su gestión como presidenta municipal y diputado será atendida, a petición de ellos, a partir de que tomen posesión de sus cargos. Se espera contar con un compromiso sólido de llevar a cabo la Agenda Juvenil de *Votando Ideas*, mantener una relación estrecha de acompañamiento y de vigilancia para corroborar que sea cumplida.

## **Reflexiones finales**

La democracia en México se construye continuamente y su motor es la juventud. En el caso de México, las elecciones del año 2012 este grupo ha tenido un papel de suma importancia. Las juventudes se han dado cuenta de su poder de convocatoria, su influencia y su poder de voto. Estas elecciones, han sido las más concurridas de nuestra historia con el 63.14% de participación nacional (IFE, 2012) y el 64.28% de los ciudadanos en Morelos (IEE, 2012). La participación de los jóvenes en la construcción de la democracia y ciudadanía mexicana ha sido sin duda, una prueba fehaciente de que los temas políticos son del interés de este sector de la población. Es por esto, que es inverosímil que siendo una parte de la ciudadanía tan importante, sean ignorados sus intereses y peticiones. La falta de una agenda juvenil que sea consensada y planeada por los pertenecientes a este sector refleja la falta de interés y el poco o nulo acercamiento que tiene la clase política con este grupo.

Es por eso que ejercicios como *Votando Ideas*, se vuelven necesarios en todos los estados para propiciar una agenda juvenil consensada, real y creada por jóvenes. La inserción de temas como la diversidad sexual, el respeto de los Derechos Humanos, la preocupación por el Medio Ambiente, la educación y mejorar las oportunidades de empleo resultan imperativas para la nueva realidad mexicana.

Durante este ejercicio se encontraron los siguientes retos para la construcción de dicha agenda:

- Falta de recursos. Se vuelve difícil la articulación de un grupo sin recursos económicos, infraestructura y asesoría, sin caer en el patrocinio de algún partido político. Es por eso vital, que los Institutos de la Juventud en los estados sean incluyentes, propicios al

diálogo y que no estén cooptados por un grupo con una ideología en particular. En el caso de *Votando Ideas*, el ejercicio se realizó sin el patrocinio o apoyo de cualquier partido político, instituto o dependencia pública.

- Poco o nulo apoyo e interés de la clase política. Como hemos mencionado, tal parece que los grupos de poder ven a la juventud como un medio no como un objetivo. Durante la historia del país se han utilizado a las juventudes para obtener algo en particular, no para mejorar sus condiciones o atender sus demandas. La inserción de los jóvenes en la agenda de los políticos, en algunas ocasiones solo se presenta en las campañas políticas, cuando el periodo acaba, los compromisos con el grupo se difumina. En otras situaciones, los políticos nunca atienden a los grupos juveniles, argumentando falta de tiempo disponible, segregando así a un importante grupo de la población. De igual forma, el interés de la clase política para reunirse y consensar con las juventudes casi siempre se presenta en periodos de tensión, desaprovechando los momentos de calma que suelen ser más prolíficos para un acuerdo benéfico para las dos partes.
- Poco o nulo reconocimiento del poder de convocatoria y fuerza del voto joven. Se ha hablado mucho del poder del voto joven, pero poco se ha actuado. En muchas ocasiones se minimiza el poder de convocatoria de este grupo de población. Idea que ha ido cambiando, gracias al movimiento estudiantil que emergió a raíz de las elecciones de este año, denominado #YoSoy132, convocado por estudiantes de la mayoría de las universidades del país y que sin duda, ha agregado un valor adicional al proceso democrático mexicano.

Dentro de las fortalezas, encontramos:

- Creación de un movimiento joven activo en el escenario político. Las elecciones de 2012 en México han dejado una gran lección: los jóvenes no pueden ser tomados como agentes sin pensamiento, opinión, decisión y poder de convocatoria. Las juventudes mexicanas se han unido con una voz clara y firme, se pide el reconocimiento de su importancia dentro del país, sus opiniones y necesidades. Se ha gestado un movimiento, que no puede ser resumido sólo en #YoSoy132, sino en un despertar de la juventud.
- Compromiso de algunos candidatos con la agenda juvenil. Con *Votando Ideas*, se comprometieron candidatos ciudadanos, en su mayoría. Se observa que la clase política se

va nutriendo con nuevos elementos (algunos de ellos jóvenes) comprometidos con las necesidades reflejadas en la agenda juvenil.

- Solidaridad e inclusión de grupos diversos. La juventud en México es diversa e incluyente y se ve reflejada en sus intereses y propuestas. La realidad mexicana es cambiante y debe adaptarse a los nuevos escenarios: diversidad sexual, empleo juvenil, nuevas y mejores opciones educativas, etc.
- Incremento en la participación los comicios. Una de las grandes ganancias en estas elecciones es el porcentaje de participación ciudadana. A pesar de lo pronosticado por lo sucedido en las elecciones del 2006, los mexicanos salieron a las urnas a expresar su opinión plasmándola en las boletas electorales. El fantasma del abstencionismo se va disminuyendo, creando así una ciudadanía mejor informada e interesada en la vida política que se verá reflejada en su vida cotidiana.
- Cobertura de medios. *Votando Ideas* contó con una excelente cobertura de medios, mismos que fueron solidarios ante esta nueva iniciativa y brindaron tiempo dentro de sus espacios noticiosos. Misma influencia han tenido los movimientos juveniles dentro del país. Los medios han volteado a la juventud, haciendo que sus voces puedan ser escuchadas en todos los ámbitos. Un beneficio que debe ser valorado y aprovechado por todos los grupos juveniles.

Está de más decir que la creación de la agenda juvenil *Votando Ideas* es resultado tanto de la falta de atención de los grupos políticos como de la fuerza de voluntad de los jóvenes por luchar por sus derechos. Este ejercicio realizado en Cuernavaca, Morelos es un relejo de lo acontecido a nivel nacional.

La participación activa ciudadana fortalece a la democracia. Nuestro país necesita de una sociedad organizada que trabaje por la construcción de mejores condiciones, sea de la mano del gobierno o por medio de Organizaciones de la Sociedad Civil. Las juventudes son parte de esta sociedad organizada que se preocupa por el futuro y bienestar del país. Ejercicios como *Votando Ideas*, empoderan a los jóvenes y generan una agenda adoptable para cualquier nivel de gobierno.

Parfraseando a Macassi (2002) debemos apoyar la participación juvenil para recuperar la democracia.

## **Bibliografía**

Herrera, Martha Cecilia y Muñoz, Diego Alejandro (2008). “¿Qué es la ciudadanía

juvenil?, en *Acciones e investigaciones sociales*. No. 26. Universidad de Zaragoza: Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo. España. Pp.191-206.

Instituto Estatal Electoral (2012). *Elección de Gobernador*. México. Disponible en:

<<http://www.ieemorelos.org.mx/site/documents/10pe/se/TablaGobernador.pdf>>, [consultado el: 29 de julio de 2012]

Instituto Federal Electoral (2012). *PREP 2012*. México. Disponible en:

<<https://prep2012.ife.org.mx/prep/NACIONAL/PresidenteNacionalVPC.html>>, [consultado el: 30 de julio de 2012].

Macassi, Sandro (2002). “Participación juvenil en el contexto de recuperación

democrática”, en *Última Década*. No. 16. CIDPA Viña del Mar. Chile. Marzo 2002. Pp. 195-205.

Muñoz, Germán y Muñoz, Diego (2008). “La ciudadanía juvenil como ciudadanía cultural:

una aproximación teórica desde los estudios culturales”, en *Revista Argentina de Sociología*. Año 6. No. 11. Argentina. Pp.217-236

## **Mesa E.2 Acciones para el fortalecimiento de las OSC**

### **La comunicación en alianzas intersectoriales. Una perspectiva desde el capital social.**

*Adriana Reynaga Morales*

#### Resumen

Esta investigación pretende conocer cuáles son las competencias comunicativas que efectivamente permiten la generación de capital social para las organizaciones que participan en alianzas intersectoriales y que permite la institucionalización de experiencias que puedan ser aprovechadas por más organizaciones privadas y civiles.

Se pretende responder a la pregunta sobre cuáles son los elementos comunicativos dentro de las relaciones inter-organizacionales que expresan la presencia de capital social que garantice la estabilidad que requiere el buen desempeño de los proyectos sociales, a partir del análisis comparativo de las redes de comunicación presentes en tres diferentes formas de alianza o arreglos institucionales (filantropía tradicional, responsabilidad social corporativa y empresas sociales) se generaron hipótesis de trabajo para cada una de ellas, en donde se ven modificados factores comunicativos tales como el flujo, los canales de comunicación, la emotividad, la flexibilidad y la capacidad de ser influido por parte de los participantes en la interacción.

#### Palabras clave

Alianzas Intersectoriales, Redes de Comunicación, Capital Social.

La presente investigación en curso tiene el objetivo de determinar las diferencias comunicativas que permiten la observación del capital social en tres distintas formas de integración de alianzas intersectoriales. Se sostiene que las formas de comunicación, derivadas de los criterios que las organizaciones adoptan para desarrollar asociaciones entre los sectores, determinan en gran medida la acumulación de capital social útil para los participantes (Coleman 1990), pero también es útil para las comunidades más amplias que sostienen a las asociaciones.

De este modo, el capital social es visto en esta investigación, como una variable de equilibrio. Es decir, el capital social acumulado depende de las formas de comunicación establecidos por los participantes y a su vez, el tipo de relación determina la existencia de capital social como consecuencia de la relación.

Tomando el proceso de desarrollo de alianzas intersectoriales determinado por M. Seitanidi (Seitanidi 2008), esta investigación analiza los elementos de comunicación presentes en cada una de las etapas por las que transita una asociación entre organizaciones de distintos sectores: selección, diseño e institucionalización, a partir de la revisión de documentos y de entrevistas con los denominados “*boundary spanners*” (Bradshaw 1997), o aquellos encargados de la gestión de alianzas hacia el exterior de las organizaciones.

Así, el análisis de acciones tales como la decisión de formar alianzas, los criterios para la selección de socios, la manera de negociar y tomar decisiones, la flexibilidad mostrada para realizar ajustes, la permeabilidad de la alianza a los cambios del entorno, así como la evaluación y comunicación oportuna de resultados, son la base que permitirá la observación de las características de comunicación en cada una de las etapas de la formación de alianzas intersectoriales.

Algunas de las contribuciones más importantes de este trabajo son, por un lado el conocimiento de los incentivos de colaboración para las organizaciones de diferentes sectores en México y por otro, los rasgos de comunicación organizacional más útiles para establecer alianzas intersectoriales.

### **¿Qué tipo de capital social puede ser observado en las alianzas intersectoriales desde el punto de vista comunicativo?**

Un concepto de capital social que se adapta bien a la perspectiva de esta investigación es aquel propuesto por Robert Putnam: "El capital social se refiere a las características de organización social, tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad al facilitar la coordinación acciones" (Putnam 1993). Pero a diferencia del trabajo de Putnam, en esta investigación el capital social se medirá dentro de los límites de la organización y se restringirá a las expresiones de

comunicación de confianza, el compromiso y la reciprocidad por parte de los participantes en las asociaciones.

El trabajo académico más sostenido sobre el capital social se ha medido, hasta ahora, a través de encuestas en contextos comunitarios. En este trabajo el concepto es observado dentro de los límites de la organización para analizar expresiones de confianza, compromiso y reciprocidad a nivel individual y de grupo, así como las normas y las redes de colaboración desde la perspectiva de la comunicación. La medición del capital social desde esta perspectiva es posible mediante el uso de un modelo teórico concebido a partir de dos niveles de comunicación: comunicación interpersonal y comunicación organizacional.

### **Enfoque teórico de la comunicación para la evaluación del Capital Social**

El propósito de esta investigación es determinar cuáles son las funciones de la comunicación interpersonal y organizacional que resultan más relevantes para observar elementos del capital social como confianza, compromiso y reciprocidad, esenciales para construir relaciones de colaboración estables y a largo plazo entre organizaciones.

Desde la perspectiva de la comunicación organizacional este fenómeno debería de ser estudiado dentro del campo de la comunicación externa, pero no olvidemos que cada interacción que la organización tiene con cualquier actor dentro o fuera de sus fronteras es intermediado por una persona que ha sido designado expresamente para ello, el denominado “*boundary spanner*”(Bradshaw 1997).

Por lo tanto, en esta investigación se integran dos niveles de análisis:

- Un nivel organizacional (modelo construido a partir de la teoría de la toma de decisiones, de las teorías de la negociación, el análisis de redes sociales y las teorías sobre patrones de dependencia).
- Un nivel individual a través del rol que juegan aquellos encargados de gestionar las relaciones de la organización con otras del entorno (modelo construido a partir del interaccionismo simbólico, el análisis de redes sociales y la generación de significado a través de la interacción).

### **¿Cómo analizar la interacción de comunicación en las alianzas intersectoriales?**

La comunicación en las organizaciones, como todo tipo de comunicación humana, ha sido objeto de estudio transdisciplinario, desde la perspectiva antropológica, sociológica y psicológica, hasta las

teorías matemáticas aplicadas al análisis de las interacciones. La diferencia principal en el estudio de la comunicación en el contexto de la organización y la comunicación humana en general, es que el primero se transforma y evoluciona mucho más rápido en la medida en que las organizaciones se vuelven entidades más complejas y dinámicas que interactúan cada vez más en un entorno global. Un ejemplo de esta complejidad se puede ver en las alianzas intersectoriales o interinstitucionales de colaboración (Anderson 1991; Berger, Cunningham et al. 2004)

Dentro de la revisión literaria sobre el impacto de la comunicación en vínculos intersectoriales, hay una concentración importante de estudios sobre el desarrollo e implementación de modelos de colaboración que distinguen elementos estructurales de la relación que facilitan u obstruyen las continuas interacciones con resultados óptimos para los participantes (Adkins 2011).

Adkins reconoce una escasa literatura sobre las características comunicativas de los participantes e identifica algunas cuestiones relacionadas con la comunicación en este tipo de relaciones de colaboración que han sido de particular interés para los investigadores. Entre ellos, el uso estratégico de las prácticas de colaboración entre las organizaciones y su preocupación por equilibrar los intereses de cada uno de los aliados, la importancia de la "alineación" entre los objetivos de la propia alianza, los objetivos de cada organización participante y los objetivos individuales de las personas que manejan la asociación y, por último, la eficacia de las relaciones de colaboración para mejorar la viabilidad de los proyectos a largo plazo. Este último tema incluye estudios que reconocen la forma de concebir a los participantes, las barreras y los problemas que surgen de su propia participación con el equilibrio de la información, intercambio de recursos y poder entre los participantes (Heracleous and Murry 2001; Pluye, Potvin et al. 2004; Albani 2009).

Sin embargo, ninguno de los casos previamente mencionados proporciona una explicación clara de cual podría ser la razón para estas barreras de comunicación involucradas en la selección, desarrollo y mantenimiento de las alianzas intersectoriales. Por otra parte, la única referencia de Capital Social que se ha encontrado en estas formas de colaboración es el trabajo de Burt y Galaskiewicz quienes analizan la manera en la que las partes interesadas perciben su contribución y los beneficios dentro de las redes inter-organizacionales desde un punto de vista cuantitativo de redes de interacción (Galaskiewicz and Burt 1991).

Está claro por ende, que existe una falta de profundidad desde una perspectiva cuantitativa en las características comunicativas presentes en las diferentes formas de asociación organizacional. Y a su vez, existe una fuerte necesidad de conocer cuántos aliados perciben y representan su participación y si éstos son capaces de distinguir algún tipo de Capital Social presente en las alianzas.

## Desafíos en el estudio de la comunicación en Alianzas Intersectoriales

El desarrollo del marco teórico para este trabajo se enfrenta a un desafío triple. Por un lado, encontrar el objeto preciso de estudio desde el que sea posible hacer un análisis comunicativo. Si bien, la comunicación en las organizaciones es un tema ampliamente explorado desde varios ángulos, tales como el análisis de la comunicación al interior de las organizaciones cuyo objetivo es informar, motivar y generar sentido de pertenencia en sus miembros principalmente (Bishop 2006); el estudio de la comunicación hacia el exterior de las organizaciones en aras de vincular a la organización con sus distintos stakeholders, así como lograr posicionarla en su contexto social (Koschmann 2008); y en determinados casos, la comunicación intermedia dirigida a públicos que se encuentran al borde de las fronteras de la organización, es decir, aquellos que no son completamente internos pero tampoco están fuera de los límites organizacionales (los beneficiarios de una organización civil o los alumnos activos de una universidad, por citar algunos) (Reynaga 2007).

En cualquiera de los tres casos anteriores, la comunicación aunque se desprende del ámbito organizacional, es llevada a cabo por individuos que tienen la función específica de comunicar (en algunas organizaciones se divide la tarea de la comunicación interna para los departamentos de recursos humanos, mientras que las funciones de comunicación externa son ejecutadas por personas que pertenecen a las áreas de mercadotecnia) todo lo que sea de interés para que la organización alcance sus metas.

Es así, que el objeto de estudio deben ser los individuos dedicados a la gestión de las alianzas intersectoriales, es decir, aquellos *boundary spanners* (Isbell 2009; Adkins 2011) que han sido designados por sus propias organizaciones para seleccionar y negociar los términos de las alianzas, así como para comunicar, dentro de sus organizaciones, los productos desarrollados por dichas relaciones de colaboración.

El segundo reto lo constituye el hecho de realizar un análisis de redes con un enfoque exclusivamente cualitativo. Hasta ahora, el análisis de redes comunicativas dentro de las organizaciones, se ha centrado en representar la estructura en términos de relaciones de diferentes tipos y patrones (Jang 1995). Sin embargo, para comprender las características de la comunicación que posibilitan u obstaculizan la colaboración, no es suficiente con conocer las posiciones y los flujos de comunicación de los individuos que gestionan las alianzas dentro y entre organizaciones.

De esta manera, este trabajo además de utilizar un modelo de análisis de redes de comunicación propuesto por Peter M. Monge (Monge 2002), en el que utiliza varias teorías de acción colectiva para realizar un estudio de elementos tales como la reciprocidad, el balance estructural, la transitividad y la aglomeración (*clustering*), entre otros, tiene la intención de esclarecer la calidad de la comunicación que permite la generación de capital social que sirva a cada uno de los integrantes de la red, pero que también asegure, como resultado de la interacción, cierto tipo de capital social útil para el contexto en el que se lleva a cabo la alianza, es decir, tanto para las organizaciones directamente involucradas, como para los sectores a los que pertenecen y para la comunidad que las rodea.

Estos elementos de flujos de comunicación y canales – como también los aspectos centrales del conocimiento compartido – producto de la interacción serán explicados detalladamente más adelante.

El tercer y último obstáculo de esta construcción teórica esta representada por el punto de vista metodológico hacia los sistemas corporativos de redes sociales. Los modelos teóricos que han sido desarrollados alrededor de la construcción compartida de conocimiento para la negociación y la toma de decisiones han sido basados en estudios de laboratorio dentro de las universidades en las cuales los participantes son estudiantes con características sociales, económicas y educativas muy similares. Este tipo de intervención no ha permitido la observación de interacciones en contextos reales de negociación. A su vez, estos estudios han sido dirigidos desde una perspectiva empírica transaccional, la cual ha obstaculizado la capacidad de observar cambios verdaderos en los participantes de la interacción antes y después de esta.

Aunque esta es una investigación no-experimental con un diseño transaccional, se intenta superar este último obstáculo por medio del análisis documental y a través de la información provista por los gestores de la alianza en cada una de las organizaciones involucradas antes, durante y después de la creación de la alianza, así como por la experiencia que ellos mismos reportan sobre el alcance de la relación colaborativa.

De este modo, las características de comunicación de la interacción deben ser observadas individualmente pero también a un nivel organizacional en diferentes formas de interacción para ser capaces de explicar aquellos rasgos que permiten establecer una colaboración efectiva y de larga duración – aquellas sustentadas por una base de Capital Social -.

Las características de comunicación utilizadas como indicadores para el análisis de la formación del capital social en alianzas intersectoriales dentro de diferentes arreglos institucionales en distintos niveles son aquellos extraídos desde el modelo teórico a ambos niveles – individual y organizacional -.

Tabla 1. Familias y mecanismos teóricos para analizar la comunicación en las alianzas intersectoriales productoras de capital social en los niveles organizacional e individual<sup>540</sup>

	Grupo Teórico	Mecanismos teóricos	Variables organizacionales
Organizacional	Teorías del interés individual Teoría del capital social Teoría de los hoyos estructurales Teoría de los costos económicos de transacción	Inversión en oportunidades de visibilidad social Control del flujo de información Minimización de los costos	Innovación organizacional Coordinación por industrias, sectores y jerarquías
	Teorías mutuas de interés individual y la acción colectiva Teoría de los bienes públicos Teoría de la masa crítica	Maximización del valor de la alianza Incentivos para colaborar Número de personas con recursos e intereses	Contribución al bien común Movilización de recursos Adaptación a innovaciones
	Teorías de intercambio y dependencia Teoría del intercambio social Teoría de la dependencia de recursos Teoría de redes	Intercambio de recursos valiosos materiales de conocimiento	Poder y liderazgo Confianza y comportamiento ético Vínculos interorganizacionales Coordinación por redes Organización virtual
	Teorías del contagio	Exposición o	Contagio

<sup>540</sup> Basado en Monge, P. R. (2002). Theories of Communication Networks. EUA, Oxford University Press.

	<p>Teoría del procesamiento social de la información</p> <p>Teoría del aprendizaje social</p> <p>Teoría institucional</p> <p>Teoría estructural de la acción</p>	<p>contacto dirigido a:</p> <p>la influencia social</p> <p>la imitación o la modelización</p> <p>mimetizar comportamientos</p> <p>posiciones similares en estructura y roles</p>	<p>organizacional</p> <p>para reproducir comportamientos y lograr balance de posiciones</p>
	<p>Teorías de la contingencia y de reducción de incertidumbre</p> <p>Teoría de la reducción de incertidumbre</p> <p>Teoría contingente</p>	<p>Elección de los nexos comunicativos para reducir la incertidumbre</p>	<p>Comunicación de innovaciones</p> <p>Características estructurales de la organización</p> <p>Conflictos organizacionales</p>
INDIVIDUAL	<p>Teorías cognitivas</p> <p>Teoría lingüística y del conocimiento de redes</p> <p>Teoría de las estructuras sociales cognitivas</p> <p>Teoría de la consistencia cognitiva</p> <p>Teoría del balance</p> <p>Teoría de la disonancia cognitiva</p>	<p>Mecanismos cognitivos para:</p> <p>identificar interpretaciones compartidas</p> <p>identificar similitud en estructuras de percepción</p> <p>orientación para restablecer equilibrio</p> <p>orientación para reducir disonancia</p>	<p>Interpretaciones compartidas de conceptos organizacionales clave</p> <p>Atribuciones compartidas sobre otros participantes</p> <p>Percepciones compartidas sobre la estructura social</p>
	<p>Teorías de soporte social</p>	<p>Elección de vínculos comunicativos para generar o movilizar recursos sociales</p>	<p>Amortiguar las presiones sociales</p> <p>Generar redes de bienestar</p>

Monge, P. R. (2002). Theories of Communication Networks. EUA, Oxford University Press.

## **El contexto Mexicano de la colaboración entre organizaciones privadas y del tercer sector**

De acuerdo con el último estudio sobre la contribución de las empresas al desarrollo social en México, realizada por Fundación Merced y Grupo CINCO (CINCO 2008), más del 50 por ciento de los empresarios prefieren establecer lazos con la sociedad por medio de organizaciones sin fines de lucro. Sin embargo, de todas las compañías que actualmente tienen algún tipo de alianza con dichas organizaciones, únicamente el doce por ciento tienen claro el criterio para elegir y desarrollar proyectos con aliados

Por otra parte las organizaciones sin fines de lucro tienen, en un grado mínimo, una tendencia hacia la profesionalización de sus actividades de procuración de fondos, pero la mayoría se mantiene con una alta dependencia de los recursos de unos cuantos donantes.

Más adelante podrá encontrar una descripción profunda del panorama de las alianzas intersectoriales en México. Pero primero empezaremos por hacer referencia a la última encuesta sobre filantropía corporativa realizado por Alternativas y Capacidades A.C., una organización sin fines de lucro que junto con el Proyecto de Sociedad Civil y Filantropía del Instituto Tecnológico Autónomo de México (Layton 2008), el cual menciona que únicamente el 25 por ciento de las empresas Mexicanas deciden colaborar con organizaciones sin fines de lucro para desarrollar sus estrategias de responsabilidad social y corporativa. Este estudio además ilustra algunas de las preferencias en dar y formar parte de aquellos casos de alianza intersectorial.

Otro dato interesante del proyecto comparativo de organizaciones no lucrativas del Johns Hopkins Center (Studies 2004) es que únicamente el seis por ciento de los recursos económicos que las OC's utilizan, vienen del sector privado, ocho por ciento del estado y el resto son recursos generados por sí mismos.

Esto sugiere que existe una brecha importante en la colaboración entre sectores.

El escenario nos muestra que incluso hoy en día existen alianzas entre organizaciones privadas y no lucrativas, basadas en acuerdos tradicionales de filantropía en los cuales los enlaces entre organizaciones son muy sólidos y la proporción de la dependencia muy alta.

Sin embargo, dentro de otro tipo de alianzas que incluye a empresas y/o a organizaciones de la sociedad civil (en redes) vinculadas directamente con una comunidad en particular, dedicadas a proveer soporte, entrenamiento o recursos para alcanzar la auto-sustentabilidad para los grupos comunitarios se puedan desarrollar de manera independiente, los acuerdos son mas o menos formales, con objetivos claros pero con la suficiente flexibilidad derivada de la constante interacción entre aliados.

Un último tipo de acuerdo institucional que puede ser analizado, es aquel derivado de las estrategias de responsabilidad social corporativa desarrollada por las organizaciones del sector privado, donde éstas deciden enlazarse socialmente (para beneficiar a su comunidad cercana o para la implementación del trabajo voluntario), con diferentes organizaciones de la sociedad civil, las cuales son elegidas con reglas designadas por la empresa y la relación es conducida estratégicamente para responder a las necesidades de sus grupos de interés.

### **Tres casos de alianzas intersectoriales en el contexto Mexicano**

Como se mencionó anteriormente, el presente estudio considera tres distintos acuerdos institucionales: filantropía corporativa tradicional, responsabilidad social empresarial y emprendimientos sociales o fundaciones comunitarias. Es importante mencionar que todas ellas operan dentro de un contexto nacional muy complejo: actualmente existen mas de 105 millones de personas viviendo en el país y el rango de pobreza es aproximadamente del 49 por ciento con casi el 20 por ciento de ellos viviendo en pobreza extrema. Esto significa que casi la mitad de la población no alcanza la suficiente calidad de vida necesaria

para desarrollar sus capacidades. Además, de acuerdo con datos oficiales, sólo el 10 por ciento de la población tiene el 50 por ciento de los ingresos totales. Así que, con estos números en mente, observemos detalladamente a los acuerdos intersectoriales para el alivio de la pobreza y las estrategias de desarrollo sustentable en el contexto mexicano.

**Filantropía Tradicional.** Existe una extensa tradición de filantropía en México desde la época de la Colonia pero ésta ha sido ligada a un sentido cristiano del deber de ayudar a los más necesitados. Esto, entre otras razones, ha causado una falta de redes profesionales dedicadas al desarrollo de programas más eficientes.

Existen dos maneras principales que los individuos y las personas tienen para ayudar a otros. Uno es dar de manera individual, donde las personas más acaudaladas apoyan mediante la donación de dinero a aquellos que lo piden en las calles o pagando la educación de los hijos de las criadas o sus seguros médicos (Emmond 2006). Otro tipo de ayudar de manera individual y directa es otorgar donaciones que no incluyan dinero. Eso es por medio de la recolección y donación de vestimenta, agua o comida enlatada cuando un desastre ha sacudido a una comunidad. Esta práctica es, en gran medida, resultado del terremoto de 1985 donde casi un cuarto de la población de la Ciudad de México se quedó sin refugio y el gobierno no tenía los recursos para enfrentar la crisis.

Otra manera de realizar actividades filantrópicas es por medio de las empresas que no tienen un programa de CSR pero dan dinero a alguna OC que lo pide. En este caso, existen dos principales incentivos para realizarlo. La exención de una parte del pago de impuestos es uno de ellos. Las autoridades fiscales mexicanas permiten la exención del 17 por ciento de la deducción del total donado. El reconocimiento social es otro incentivo. Las personas mas acaudaladas a menudo obtienen fotos y su labor filantrópica es publicada o reconocida en foros de caridad, así las empresas buscan crear buenas percepciones por parte de la sociedad.

Ambos casos muestran una falta de profesionalización de actividades filantrópicas que se ve constreñido por la falta de confianza derivada de la larga tradición de corrupción que rodea a las instituciones mexicanas.

**Responsabilidad Social Empresarial.** Como se mencionó anteriormente México acarrea una larga tradición de Responsabilidad Social. De acuerdo con Mariela Pérez (Pérez Chavarría 2009), previo a los tiempos coloniales, en las culturas prehispánicas los grupos Aztecas organizaban las comunidades en “callpulis” donde había una personada designada como “Jefe” que estaba a cargo del bien común de su pueblo.

Después de los tiempos coloniales, y anterior a la guerra de revolución, existía la figura del “patrón”. Ésta estaba representada por el poder otorgado por poseer haciendas. El patrón era el responsable de la salud y cuidado de los trabajadores y sus familias. Esta figura y las prácticas que conllevaban representan uno de los mejores ejemplos de la Responsabilidad Corporativa Social que se practica actualmente por algunas empresas mexicanas.

Con el TLC (Tratado de Libre Comercio) firmado en 1994, una gran cantidad de compañías trasnacionales comenzaron a introducir prácticas organizacionales de la cultura corporativa de Estados Unidos. Prácticas como la ética corporativa y las estrategias de marketing social, penetraron no sólo las compañías trasnacionales sino también grandes empresas proveedoras de origen mexicano.

En 1998 el CEMEFI (Centro Mexicano de Filantropía) se desarrolló para dotar de estructura a los programas de responsabilidad social de las compañías. Basado en el Pacto Global de las Naciones Unidas. De esta forma comenzaron a articular sus actividades filantrópicas sociales dentro de cuatro grandes dimensiones: (1) Comportamiento Ético Corporativo; (2) Relación Empresa-Sociedad; (3) Protección Ecológica; y (4) Calidad de Vida para los Trabajadores.

CEMEFI es actualmente la institución privada que actúa como organización sin fines de lucro, que está a cargo de las certificaciones de los programas de Responsabilidad Social Empresarial de más de 500 empresas de diferentes tamaños.

Éstas prácticas han sido criticadas por una gran cantidad de personas pues no está claro si se trata de verdaderas prácticas de conciencia social o únicamente de estrategias de posicionamiento. Pero

mientras la tradición de RSE aparenta ser un factor importante en la competitividad de las compañías Mexicanas, algunas compañías han adoptado redes de perspectiva para desarrollar sus programas. Esta práctica les ha permitido crear altos estándares de normatividad para adoptar trabajo el alianzas intersectoriales con distintas organizaciones de la sociedad civil.

**Emprendimientos Sociales o Fundaciones Comunitarias.** Se trata de un tipo de acuerdo que enlaza a empresarios locales, organizaciones civiles e instituciones académicas entre otras, con ciudadanos participativos para encargarse de necesidades urgentes de la comunidad.

Un estudio en 2009 realizado por Alternativas y Capacidades afirma que “las Fundaciones Comunitarias son útiles para fortalecer a la sociedad civil, fomentar la filantropía local y construir puentes entre sectores públicos y privados” (Berger 2009). (p.3)

Existe un estimado de 1,500 fundaciones comunitarias que fueron formadas por empresarios locales para dirigirse a las necesidades de la comunidad tales como la mejora de la educación y la reconstrucción de la infraestructura posterior a desastres naturales. Las primeras entidades fueron Fondo Córdoba (1986), Fundación del Empresariado Chihuahuense (FECHAC, 1990), y Fundación Cozumel (1991).

El mismo estudio reporta un alto nivel de participación de parte de los participantes en dichos emprendimientos sociales, promoviendo las actividades de la fundación con donadores potenciales y facilitando la relación con el gobierno y otras organizaciones privadas. Existe una falta de información en lo que concierne a este tipo de acuerdos institucionales y por lo tanto es difícil obtener información precisa que ayude a otras empresas y organizaciones civiles interesadas en este tipo de alianzas intersectoriales.

En las siguientes tablas se pueden observar las hipótesis derivadas de la revisión literaria con la integración del modelo metodológico sobre redes, flujos y normas de comunicación para cada uno de los arreglos institucionales.

Tabla 2. Hipótesis sobre mecanismos de comunicación y producción de capital social en la FILANTROPÍA CORPORATIVA TRADICIONAL

Características derivadas de la revisión literaria		Hipótesis		
Tipo de	Característica	Características	Características Estructurales	Producción de

Alianza	s de la Alianza	de los Participantes	de la Red Comunicativa	Capital Social
<b>Filantropía Corporativa Tradicional</b>	Se caracteriza por los donativos sin reglas de selección, ni de operación. La OC tiene pocos canales de financiamiento y muestra poca profesionalización para la procuración de fondos. Los beneficiarios generalmente son grupos vulnerables ante emergencias, individuos pasivos que dependen de la ayuda brindada.	<b>Empresa:</b> gestor de la alianza ( <i>boundary spanner</i> BS): directivo o dueño. Poca información sobre el tema. Poca información sobre gestión de desarrollo. <b>Organización Civil:</b> gestor de la alianza: directivo o voluntario. Bastante información sobre el tema. Poca información sobre gestión de desarrollo. <b>Beneficiarios:</b> comunidad pasiva.	<b>Objetivos de la red:</b> Gestión de recursos económicos y/o materiales de la empresa hacia la OC. <b>Flujo de comunicación:</b> Uno a uno (BS a BS). <b>Estilo de comunicación:</b> informal. <b>Canales de comunicación:</b> cara a cara/sin Tecno. <b>Concentración emotiva:</b> alta. <b>Variedad:</b> nula. <b>Entropía Negativa:</b> inexistente. <b>Permeabilidad:</b> nula. <b>Relación poder – dependencia:</b> alta concentración de poder en la empresa y alta dependencia de la OC y los beneficiarios. <b>Toma de decisiones:</b> por parte del BS de la empresa. <b>Negociación:</b> una sola vez. <b>Ajustes del sistema durante el desarrollo:</b> inexistentes. <b>Evaluación y comunicación de resultados:</b> informal, cara a cara o inexistentes. <b>Negociación para la formación de nuevas alianzas:</b> Con los mismos participantes es posible.	No hay conciencia de la <b>relación costo – beneficio</b> de participar en alianza. Percepciones claras y desiguales sobre la <b>aportación</b> de cada uno de los participantes. Altos niveles de <b>confianza</b> derivado de lazos estrechos. Fuerte <b>compromiso y reciprocidad</b> de la OC hacia la empresa y muy poco por parte de los beneficiarios hacia ambos.

---

Con nuevos participantes muy  
poca o nula.

---



## XII CONGRESO DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL TERCER SECTOR

Tabla 3. Hipótesis sobre mecanismos de comunicación y producción de capital social en la RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

Características derivadas de la revisión literaria			Hipótesis	
Tipo de Alianza	Características de la Alianza	Características de los Participantes	Características Estructurales de la Red Comunicativa	Producción de Capital Social
<b>Responsabilidad Social Empresarial</b>	Se caracteriza por estrategias más o menos profesionalizadas de participación por parte de la empresa y un incentivo fuerte de visibilidad. Participación de más de una OC con rasgos de profesionalización. Los beneficiarios son grupos de interés de la organización que no dependen de la ayuda pero no participan en el desarrollo de programas.	<b>Empresa:</b> gestor de la alianza ( <i>boundary spanner</i> BS): comité o responsable de RS. Conocimiento de variedad de temas que interesan a la organización. Conocimiento del campo de RS. <b>Organización Civil:</b> gestor de la alianza: directivo o voluntario. Bastante información sobre el tema de especialidad y suficiente conocimiento sobre gestión de desarrollo. <b>Beneficiarios:</b>	<b>Objetivos de la red:</b> Desarrollo de grupos de interés de la empresa. <b>Flujo de comunicación:</b> Uno a varios (BS de empresa a BS de diferentes OC's). <b>Estilo de comunicación:</b> Predominantemente formal <b>Canales de comunicación:</b> Escrito / Uso de tecnología <b>Concentración emotiva:</b> Baja. <b>Variación:</b> Media. <b>Entropía Negativa:</b> Alta. <b>Permeabilidad:</b> Media. <b>Relación poder – dependencia:</b> alta concentración de poder en la empresa, dependencia media por parte de las OC's. <b>Toma de decisiones:</b> por parte del BS de la empresa. <b>Negociación:</b> una sola vez o al renegociar.	Alianzas estratégicas para los participantes en cuanto a la <b>relación costo – beneficio</b> . Percepciones claras y similares sobre la <b>aportación</b> de cada uno de los participantes. Bajos niveles de <b>confianza</b> derivado de lazos débiles. <b>Compromiso y reciprocidad</b> medios por parte de todos los participantes.

---

grupos de interés pasivos.

**Ajustes del sistema durante el desarrollo:**  
pocos por parte de las OCs.  
**Evaluación y comunicación de resultados:** exigida, formal y por escrito.  
**Negociación para la formación de nuevas alianzas:** Con los mismos y con nuevos participantes.

---



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

Tabla 4. Hipótesis sobre mecanismos de comunicación y producción de capital social en los EMPRENDIMIENTOS SOCIALES

Características derivadas de la revisión literaria			Hipótesis	
Tipo de Alianza	Características de la Alianza	Características de los Participantes	Características Estructurales de la Red Comunicativa	Producción de Capital Social
<b>Emprendimientos sociales</b>	<p>Se caracteriza por estrategias altamente profesionalizadas de participación por parte de la empresa o de la OC.</p> <p>Se observan vínculos directos de los participantes con los beneficiarios.</p> <p>El objetivo de la alianza es la sustentabilidad y el empoderamiento de los beneficiarios.</p>	<p><b>Empresa:</b> gestor de la alianza (<i>boundary spanner</i> BS): comité o responsable de RS.</p> <p>Conocimiento de variedad de temas que interesan a la organización.</p> <p>Conocimiento del campo de RS.</p> <p><b>Organización Civil:</b> gestor de la alianza: comités o áreas que participan en redes más amplias. Bastante información sobre el tema de especialidad y</p>	<p><b>Objetivos de la red:</b> Desarrollo sustentable de grupos de interés de la empresa. Empoderamiento de comunidades autónomas.</p> <p><b>Flujo de comunicación:</b> Varios con varios (BS de empresa y/o BS de OCs con BS de comunidades).</p> <p><b>Estilo de comunicación:</b> Informal / Formal</p> <p><b>Canales de comunicación:</b> Cara a cara / escrito / Poco uso de tecnología.</p> <p><b>Concentración emotiva:</b> Media.</p> <p><b>Variación:</b> Alta.</p> <p><b>Entropía Negativa:</b> Media.</p> <p><b>Permeabilidad:</b> Alta.</p> <p><b>Relación poder – dependencia:</b> equilibrada o en función de las etapas del proyecto.</p> <p><b>Toma de decisiones:</b></p>	<p>Alianzas estratégicas para los participantes en cuanto a la <b>relación costo – beneficio.</b></p> <p>Percepciones claras y similares sobre la <b>aportación</b> de cada uno de los participantes.</p> <p>Altos niveles de <b>confianza</b> derivado de “puentes” tendidos entre lazos débiles.</p> <p><b>Compromiso y reciprocidad</b> altos por parte de todos los participantes.</p>

---

bastante	equilibrada.
conocimiento	<b>Negociación:</b> frecuente.
sobre gestión de	<b>Ajustes del sistema durante</b>
desarrollo.	<b>el desarrollo:</b> varios y
<b>Beneficiarios:</b>	frecuentes.
grupos de interés	<b>Evaluación y comunicación</b>
activos.	<b>de resultados:</b> evaluación
	informal y formal frecuente.
	Comunicación de resultados
	por escrito
	<b>Negociación para la</b>
	<b>formación de nuevas</b>
	<b>alianzas:</b> Con nuevos
	participantes. Se observa
	crecimiento de la red.

---

## Conclusiones

No existe un acuerdo institucional mejor que otro en relación a los mecanismos comunicativos presentes en las alianzas intersectoriales. El estudio intenta demostrar que la combinación perfecta de características de comunicación que contribuya a formar un Capital Social, no puede ser encontrado en una forma particular de colaboración. En lugar de esto, es importante observar las mejores prácticas de comunicación y características dentro de cada una de ellas.

El contexto de cada uno de estos acuerdos muestra diferentes características de mecanismos de comunicación, normas y redes que permiten la observación de buenas y malas practicas para desarrollar relaciones bien fundamentadas de colaboración para alcanzar proyectos sociales que impacten de manera efectiva el desarrollo social.

XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

En general, estructuras flexibles que permitan a las normas adaptarse al contexto y a las necesidades de los participantes, comunicación cara a cara siempre que ésta sea posible pero utilizando tecnologías para tomar decisiones mas eficaces, la membresía a redes de organizaciones afines a nivel nacional e internacional, así como el reporte formal de cada experiencia colaborativa, son algunas de las mejores características de comunicación que pueden ser llevadas a cabo por organizaciones para intentar desarrollar alianzas intersectoriales con mayor impacto y a largo plazo.



## XII CONGRESO DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL TERCER SECTOR

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adkins, G. L. (2011). An exploratory analysis: The role of network structures and boundary spanner behaviors as related to collaboration in inter-organizational networks. Ph.D. 3454053, The University of Oklahoma.
- Albani, A. (2009). "Current trends in modeling inter-organizational cooperation." Journal of Enterprise Information Management **22**(3): 275-297.
- Anderson, M. A. (1991). Interorganizational communication: Home care referral of elderly following hospital discharge. Ph.D. 9212849, The University of Iowa.
- Berger, I. E., P. H. Cunningham, et al. (2004). "Social Alliances: COMPANY/NONPROFIT COLLABORATION." California Management Review **47**(1): 58-90.
- Berger, R. (2009) "Mexico Community Foundations: A Comprehensive Profile."
- Bishop, B. (2006). "Theory and practice converge: a proposed set of corporate communication principles." Corporate Communications **11**(3): 214-231.
- Bradshaw, L. K. (1997). Boundary Spanning and Communication Patterns in Interagency Partnerships.
- CINCO (2008). Contribución de las empresas al desarrollo social de México. Incursión con donantes. México, Fundación Merced / HSBC: 44 p.
- Coleman, J. (1990). Foundations of Social Theory. Cambridge Mass., Harvard University Press.
- Emmond, K. (2006). "Mexican Philanthropy often Individual and Nameless." Retrieved may 01, 2012, 2012, from <http://mexidata.info/id847.html>.
- Galaskiewicz, J. and R. S. Burt (1991). "Interorganization Contagion in Corporate Philanthropy." Administrative Science Quarterly **36**(1): 88-88.
- Heracleous, L. and J. Murry (2001). "Networks, interlocking directors and strategy: Toward a theoretical framework." Asia Pacific Journal of Management **18**(2): 137-137.
- Isbell, M. G. (2009). Communicating social identities: Exploring boundary spanners in interorganizational collaborations. Ph.D. 3389918, The University of Texas at Austin.

- Jang, H.-Y. (1995). Cultural differences in organizational communication and interorganizational networks: A semantic network analysis. Ph.D. 9538089, State University of New York at Buffalo.
- Koschmann, M. A. (2008). Communication in collaborative interorganizational relationships: A field study of leadership and stakeholder participation. Ph.D. 3315095, The University of Texas at Austin.
- Layton, M. C. C., Patricia y Tapia A. Monica (2008). Filantropía Corporativa a la Mexicana. Foreign Affairs en español. **8**.
- Monge, P. R. (2002). Theories of Communication Networks. EUA, Oxford University Press.
- Pérez Chavarría, M. (2009) "Responsabilidad Social Corporativa y Comunicación: La Agenda de las Grandes Empresas Mexicanas." Signo y Pensamiento 55. Documentos de Investigación. **XXVIII**, 201-217.
- Pluye, P., L. Potvin, et al. (2004). "Community coalitions and health promotion: Is it that important to develop an inter-organisational network?" Global Health Promotion **11**(1): 17-23.
- Putnam, R. (1993). Making Democracy Work. New Jersey, Princeton University Press.
- Reynaga, A. (2007) "Las Relaciones de Colaboración en el Ambito de la Comunicación Organizacional, Más Allá de la Responsabilidad Social Corporativa." Razón y Palabra **12**.
- Seitanidi, M. (2008). "Adaptive Responsibilities: Nonlinear Interactions in Cross Sector Social Partnerships." Emergence : Complexity and Organization **10**(3): 51.
- Studies, J. H. C. F. C. S. (2004). "Comparative Nonprofit Sector Project." 2012, from <http://ccss.jhu.edu/research-projects/comparative-nonprofit-sector/cnp-publications>.

## **Obstáculos y Áreas de Oportunidad del Fortalecimiento Institucional de las OSC: la mirada de los expertos**

*Regina de Angoitia (Fundación Merced, A.C.)*

### **Resumen**

La ponencia discute los resultados de una investigación conducida por Fundación Merced, con el objetivo de profundizar en el tema del fortalecimiento institucional de las OSC y las percepciones asociadas a sus obstáculos y áreas de oportunidad. Se realizaron 16 entrevistas a expertos del gobierno, academia, consultores, Cemefi, JAP y organizaciones. Entre los principales resultados encontramos consenso: el sector filantrópico en nuestro país es incipiente e inmaduro. Por una parte, las cifras lo revelan y, por otra, es común encontrar OSC que no están conscientes del papel que desempeñan en la construcción de un país democrático. Es decir, en muchos casos, las organizaciones no se conciben a sí mismas, y tampoco, las conciben otros actores -gobierno, empresas, sociedad-, como verdaderos agentes de cambio social. No obstante, tienen mayor visibilidad y existe un creciente interés por participar en ellas. Lo que representa una oportunidad para el fortalecimiento institucional de las OSC.

**Palabras clave:** Fortalecimiento institucional, Organizaciones de la sociedad civil, Profesionalización.

### **1. Antecedentes**

El fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) ha estado presente en nuestro país desde la década de 1990, pero adquirió relevancia hasta los primeros años de 2000 (Ponce, 2008; Carrillo, García, Tapia, 2005). Sin embargo, encontramos que hoy día se conoce poco acerca de las prácticas, alcances, limitaciones y aprendizajes de estos ejercicios, lo que constituye una limitante para la evolución de estos servicios. Por otra parte, diagnósticos recientes revelan importantes debilidades institucionales en las organizaciones (Cinco Panes y Dos Peces, 2010; Centro para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2009; Tercer Sector, 2009, 2010; Fortalece, 2010; AFIRMA, 2010; Sedesol, 2009), las cuales afectan la estabilidad, el buen desempeño y las posibilidades de lograr transformaciones de largo plazo (Sedesol, 2009).

En este entorno y ante el interés por realizar un trabajo honesto, responsable, informado y reflexivo, Fundación Merced inicia en el año 2011 una serie de investigaciones encaminadas a evaluar, sistematizar y aumentar el conocimiento del *fortalecimiento institucional* con base en las propias experiencias. Esta iniciativa tiene la finalidad de generar información que alimente la reflexión y el diálogo tanto en el interior de la fundación como en el exterior, en busca de avanzar en la construcción de mejores propuestas, modelos y herramientas que contribuyan a fortalecer institucionalmente a las OSC, con el propósito de lograr transformaciones de largo plazo en las distintas realidades sociales en donde trabajan.

Iniciamos con la elaboración del marco de referencia acerca del fortalecimiento institucional, para lo cual encontramos poca literatura originaria de México. No obstante, existe un cúmulo de experiencias y conocimiento no documentados entre las personas que se dedican a este tema. Por esta razón, consideramos pertinente obtener esta información mediante entrevistas, a fin de enriquecer el marco de referencia. Por consiguiente, esta ponencia forma parte de una investigación mayor.

## **2. Metodología**

El objetivo de la investigación es profundizar en el tema del fortalecimiento institucional en las organizaciones de la sociedad civil y las percepciones asociadas a sus obstáculos y áreas de oportunidad. Para ello, se realizaron 16 entrevistas a profundidad.

La primera parte de la entrevista es abierta, con el propósito de conocer de manera espontánea las percepciones y opiniones que el entrevistado considere más relevantes en relación con los obstáculos y áreas de oportunidad del fortalecimiento institucional desde su trayectoria y ámbito profesional.

La segunda parte es semicerrada, a fin de profundizar en las categorías identificadas en la literatura como los principales obstáculos y áreas de oportunidad: 1) cultura del fortalecimiento institucional; 2) movilización de recursos; 3) trabajo en equipo, redes, alianza (capital social); 4) marco legal; 5) aspecto laboral; 6) órgano de gobierno; 7) brecha en el sector, y 8) oferta de servicios de fortalecimiento institucional.

Los criterios utilizados en la selección de la muestra fueron: 1) personas con amplia experiencia y conocimiento en el tema; 2) actores provenientes de diferentes sectores/espacios del sector, y 3) diversidad de enfoques en relación con el tema. La muestra seleccionada se compone de actores pertenecientes al gobierno, la academia, fortalecedoras, Fundación Merced, despachos de consultoría, fundaciones comunitarias, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, la Junta de Asistencia del Distrito Federal y el Centro Mexicano para la Filantropía. En total, se realizaron 16 entrevistas durante los meses de abril y agosto de 2011.

Es importante aclarar que la información obtenida no es generalizable, únicamente explora las percepciones de personas con amplia experiencia en el tema del fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil, a las cuales llamamos expertos.

El análisis se basa en la información recabada en las 16 entrevistas. Para motivar la participación y obtener respuestas honestas, se consideró pertinente que la información proporcionada se utilizara únicamente para identificar características y tendencias generales. Se citan algunas de las opiniones, pero no se identifica al entrevistado. Asimismo, los participantes coinciden en algunos de los puntos expuestos, aunque no necesariamente en todos.

### **3. Análisis de resultados**

#### **3.1 Aspecto sociocultural**

Entre los principales resultados encontramos que, entre los expertos, hay consenso en cuanto a que el sector filantrópico en nuestro país es incipiente e inmaduro. Por una parte, las cifras así lo revelan y, por otra, es común encontrar OSC que no están conscientes del papel que desempeñan en la construcción de un país democrático e igualitario. Es decir, en muchos casos, las organizaciones no se conciben a sí mismas como verdaderos agentes de cambio social. No se diga por parte de otros actores, como el gobierno, cuya participación en los últimos años ha sido limitada. En opinión de algunos expertos, “este gobierno no tiene claridad en cuanto a la importancia que merece la participación ciudadana organizada”. Es más, resulta común encontrar funcionarios públicos, sobre todo en los ámbitos estatal y municipal, que muestran desconocimiento y desconfianza ante la sociedad civil organizada. No obstante, la participación del sector empresarial ha venido aumentando a través de programas de responsabilidad social empresarial y mediante la filantropía corporativa,<sup>1</sup> donde hay un enorme potencial por desarrollar.

Actualmente, las OSC tienen mayor visibilidad y resultan atractivas, la sociedad muestra mayor interés por participar en ellas. Sin embargo, aún existe desconocimiento en cuanto a su importancia y la función que desempeñan. Pero sobre todo, hay desconfianza en cuanto al uso y manejo del dinero. Por eso, es fundamental construir confianza y prestigio mediante su institucionalidad y un intenso trabajo de rendición de cuentas. Ha habido avances importantes en este sentido; sin embargo, en algunas organizaciones, en especial las asistencialistas, aún existe la percepción de que “trabajar por una causa noble es suficiente, ¿por qué cuestionar?”; todavía les resulta difícil mostrar su trabajo y asumir la importancia de realizarlo de manera profesional.

En el sector, conviven organizaciones asistencialistas, de desarrollo y las que tienen como objetivo principal incidir en las políticas públicas. En todas se ha dado un proceso de apertura ante la necesidad de fortalecerse institucionalmente, sin que esto quiera decir que hayan desaparecido las resistencias al cambio. Las exigencias del entorno cada día son mayores, por parte de los donantes, hay la necesidad de garantizar que las inversiones sociales logren un mayor impacto. Por parte de la sociedad se exige rendición de cuentas y transparencia. Por tanto, se requiere de una nueva manera de pensar y de hacer las cosas. En el plano individual, dentro de cada organización y en el sector es necesario construir una cultura de la revisión y reflexión, del aprendizaje, la planeación, la rendición de cuentas y transparencia, pero sobre todo del trabajo en equipo.

El perfil de las personas que trabajan en el sector ha venido cambiando, encontramos más profesionistas, los estudiantes muestran mayor interés por trabajar o participar de manera voluntaria. Este cambio en el personal facilita la transformación de la cultura organizacional, así como la profesionalización del sector.

No obstante, algunos de los entrevistados se muestran preocupados de que se pierdan los valores idealistas, el espíritu de cambio, el construir ciudadanía, la ayuda al prójimo, el trabajo voluntario, la búsqueda de una sociedad más igualitaria, el avance democrático, es decir, que el espíritu y la lógica del sector se vean opacados o puestos en segundo plano por la eficiencia, la eficacia, el marketing, valores propios del sector empresarial.

En el sector se observa un ambiente más cordial y de cooperación entre los distintos actores, las posturas radicales y las ideologías se han diluido, creando un ambiente más propicio al diálogo, tanto entre el gobierno, las empresas y las OSC, como entre las propias organizaciones. Un experto opina que “sin duda, hay una evolución en este sentido, sin embargo, aún es necesario avanzar en el trabajo en alianzas e intersectorial”.

### **3.2 El proceso y sus implicaciones**

El fortalecimiento institucional es un proceso inacabado en el que es necesario trabajar de manera continua. En ocasiones, los avances en la organización permanecen sólo por un tiempo, a veces se quedan en manuales guardados en un cajón y en ocasiones, la inercia del día a día acaba por diluir lo avanzado. Las causas de estos resultados son de diversa índole y varían de organización en organización. Entre las más comunes están la falta de capacidades técnicas básicas, la alta rotación de personal, la dificultad para trabajar en equipo, fuertes cargas de trabajo y escaso reconocimiento, pocos incentivos para implementar los cambios o las condiciones necesarias para que éstos tengan cabida. Para que funcione una intervención que busca el fortalecimiento institucional, se requiere detectar si se cuenta con las capacidades individuales y organizacionales. Es necesario aclarar los alcances, así como las expectativas que tienen todos los miembros involucrados. Se requiere el compromiso de la organización en cuanto a disponibilidad, tiempo, esfuerzo y voluntad. Los expertos opinan: “es indispensable el liderazgo que guíe el proceso, que motive al personal, tome decisiones y dé cabida a todos los cambios que se van a generar en la organización”, es decir, se trata de un proceso de largo plazo. Es importante señalar que, cuando las organizaciones de la sociedad civil experimentan los beneficios del fortalecimiento institucional, se crea un círculo virtuoso, con los logros alcanzados, adquieren mayor seguridad, las organizaciones se motivan y buscan seguir avanzando en este proceso.

El punto de partida de un proceso de fortalecimiento institucional es un buen diagnóstico. Es común encontrar organizaciones que identifican cierto aspecto como su mayor debilidad o preocupación, cuando en realidad es la causa de otras más profundas o menos evidentes. Esto sucede a menudo con la falta de recursos, que se percibe como el principal problema cuando en realidad es síntoma de otros, como la falta

de estrategia y planeación financiera, operativa y de movilización de recursos. Un buen diagnóstico se debe hacer con la participación de todos los miembros de la organización.

En opinión de varios expertos, el acompañamiento es la mejor propuesta para el fortalecimiento institucional, ya que favorece el capital social y transformaciones más profundas. Sin embargo, se requiere un alto grado de especialización por parte de los consultores, los cuales deben tener conocimientos técnicos, experiencia en el sector, habilidad y sensibilidad suficientes para crear empatía, dar seguridad, motivar y favorecer el trabajo en equipo. Esta modalidad de fortalecimiento tiene un alcance limitado, ya que resulta cara en comparación con otras propuestas, en particular, los cursos y talleres de trabajo, que tienen un mayor alcance en cuanto al número de personas que participan.

### **3.3 Los recursos**

En opinión de varios expertos, en muchos casos la asignación de donativos, tanto por parte del gobierno como por parte del sector privado, sigue siendo discrecional y no por méritos de la organización. En algunos casos, esto se refleja en el perfil de la personas que se requieren para formar un órgano de gobierno, donde es sumamente valorada la participación de gente con relaciones de alto nivel, a fin de facilitar la obtención de recursos y “abrir puertas”, entonces, ¿qué sucede con las organizaciones que no cuentan con contactos de alto nivel?... En el caso del gobierno, la transparencia en la asignación de recursos ha tenido avances importantes, en especial el caso del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). Sin embargo, queda mucho por hacer en otras dependencias de los tres niveles de gobierno.

En países como Bélgica e Irlanda, el financiamiento público constituye alrededor de 70%, mientras que en México contribuye únicamente con 8% (Salamon *et al.*, 2002, en CEMEFI, 2009, p. 26). Un experto opina: “son una burla los recursos públicos que se asignan al sector, el gobierno debe destinar más dinero, es una deuda del gobierno con los ciudadanos, desafortunadamente este gobierno no ha entendido el potencial de la sociedad civil organizada”. Además, encontramos que existen pocas organizaciones donantes en México, alrededor de 361, mientras que en los Estados Unidos de América hay 75 595 (Cemefi, 2005 y 2010; Foundation Center, 2010, en CEMEFI, 2011). En este sentido, existe una oportunidad significativa en el creciente interés por parte de las empresas interesadas en la filantropía corporativa, ya que, al profesionalizarse esta labor, se puede aumentar de manera equitativa y transparente el financiamiento privado disponible para las organizaciones de la sociedad civil.

Los escasos recursos disponibles de manera equitativa y transparente por parte del gobierno y el sector privado, aunados a la incapacidad para movilizar recursos por parte de las organizaciones, ocasionan que la mayoría de las OSC dispongan tan sólo de una o dos fuentes de ingresos. Esta situación las hace sumamente vulnerables en dos sentidos. El primero se refiere a su permanencia en el tiempo, ya que es frecuente la falta de continuidad o desaparición de programas, lo que afecta a las comunidades atendidas,

que resienten la inestabilidad y desaparición de vínculos de confianza. El segundo tiene que ver con su autonomía, pues es común encontrar donantes que intervienen en las decisiones y el quehacer de la organización.

Más aún, en opinión de varios expertos “es común encontrar organizaciones que realizan actividades que no se relacionan con sus propios objetivos, con la finalidad de obtener recursos, argumentando que fue necesario para poder sobrevivir”. Las organizaciones suelen considerar la falta de recursos como su principal problema, cuando en realidad es sólo un síntoma, resultado de diversos factores, como se explicó en el inciso anterior. No obstante, también existe confusión en algunas organizaciones en cuanto a los recursos; éstos son únicamente el medio para alcanzar un fin, no son un fin en sí mismo. El aumento en la visibilidad de los recursos destinados a las OSC ha ocasionado prácticas poco éticas, como el surgimiento de organizaciones cuyo principal objetivo es obtener financiamiento, especialmente del gobierno, sin que esto tenga un interés social genuino.

Un experto expone: “en contextos de escasos recursos y mucha competencia, se genera desconfianza. En especial, cuando las oportunidades son inequitativas, las reglas, poco claras y no hay transparencia, esta desconfianza dificulta el trabajo en redes y la creación de alianzas”. “ Por consiguiente, es necesario crear ambientes de confianza que propicien el trabajo en equipo y las alianzas; el trabajo que se hace de manera aislada es de corto alcance.

Al parecer, el problema más común relacionado con el financiamiento es lo que llamamos el círculo de escasos recursos. Éste, como todos los círculos, no se sabe dónde inicia y es difícil de romper. La organización, al no contar con los recursos necesarios, no puede contratar al personal con el perfil adecuado y/o el número de personas que se requiere para realizar las funciones que le permitan tener un buen desempeño, lo cual provoca errores, retrasos, altas cargas de trabajo que generan cansancio, desmotivación, fricciones en el equipo de trabajo y, sobre todo, falta de tiempo y motivación para planear e implementar nuevas estrategias de movilización de recursos. Esto da como resultado la inmovilidad y la persistencia del problema.

Figura 1. Círculo de escasos recursos



Fuente: Elaboración propia

Quienes se dedican al fortalecimiento institucional opinan que hoy día conseguir recursos por parte de donantes no es difícil, pues cada vez hay mayor disponibilidad para donar. Por su parte, las organizaciones también asignan más recursos a las acciones encaminadas al fortalecimiento institucional, pero aún les cuesta trabajo presupuestarlo y verlo como una inversión de largo plazo.

### 3.4 Marco legal

El marco legal es una de las principales barreras, pues resulta sumamente complicado realizar los trámites y operar. Es necesario que las organizaciones destinen tiempo, dinero y esfuerzo para cumplir con las obligaciones legales y fiscales. En el sector hay desconocimiento del marco legal y sus implicaciones, existen pocos especialistas y el pago de estos servicios resulta caro para las OSC. Varios expertos opinan que “el marco legal que tenemos es de corto alcance y visión limitada; fue un buen inicio, sin embargo es indispensable seguir avanzando en su construcción”.

### 3.5 Condiciones laborales

Los salarios y las prestaciones en el sector han venido mejorando en los últimos años, pero no lo suficiente. Efectivamente, los bajos salarios complican la vida de las OSC, ya que constituyen una limitante para contratar personal con el perfil adecuado o el número de personas requerido. Un experto nos explica que

“los trabajadores de este sector no necesariamente están motivados por el dinero; encuentran otro tipo de incentivos de tipo moral, individual y psicosocial, más que los netamente económicos”. Sin embargo, como la mayoría del personal está contratada por honorarios y no cuenta con prestaciones o seguridad social, el problema en el mediano y largo plazo acaba por afectar tanto al individuo como a la organización, lo que se ve reflejado en la alta rotación de personal.

La capacitación en las organizaciones de la sociedad civil es compleja, pues se trata de un sector sumamente heterogéneo en el que es necesario desarrollar habilidades y competencias particulares para cada proyecto o área. En muchas ocasiones el modelo de atención es único por la especificidad de la problemática que se atiende. Por consiguiente, la alta rotación de personal afecta de manera importante el desempeño de las organizaciones y la madurez institucional. Un experto explica: “he visto casos en los que la salida de personal en cierta área o programa de la organización afecta de tal manera que hay que empezar de nuevo”.

En el ambiente existe cierto prejuicio y desconfianza para apoyar salarios, cada vez con mayor frecuencia los recursos están etiquetados para insumos y operación. La mayoría de los donantes privados no apoyan salarios y los fondos públicos sólo apoyan remuneraciones por honorarios. Incluso, en algunas organizaciones existe un doble discurso en relación con los salarios. Por una parte, se dice que las compensaciones salariales deben ser justas y competitivas. Sin embargo, un buen salario es mal visto.

### **3.6 Órgano de gobierno**

En México la figura del órgano de gobierno es débil. Al parecer, funciona sólo en pocas ocasiones, aunque no hay que dejar de reconocer casos ejemplares. La experiencia nos muestra que los miembros del órgano de gobierno rara vez quieren hacer un trabajo profundo. No se interesan lo suficiente en la problemática que atienden. Es poco común encontrar consejos o patronatos que trabajen junto con el equipo operativo, lo que provoca que convivan dos visiones dentro de una misma organización.

En los procesos de fortalecimiento institucional es fundamental la participación del órgano de gobierno para darle vida a la reflexión, lograr acuerdos, fijar el rumbo y generar nuevas capacidades. La motivación y el reconocimiento por parte de los líderes desempeñan un papel importante para conseguir cambios de fondo que perduren en el tiempo. Sin embargo, es difícil que los consejeros o patronatos dediquen el tiempo necesario al proceso de fortalecimiento.

La mayoría de los expertos opinan que el órgano de gobierno puede ser la principal barrera o el motor de una organización. A los consejos o patronatos de las organizaciones más “antiguas o tradicionales” les cuesta trabajo la profesionalización, a diferencia de lo que sucede en las organizaciones más jóvenes. Una de las barreras más comunes y difíciles de enfrentar es el síndrome de la madre o padre fundador, debido a que éste

impide el tránsito de un proyecto personal a uno institucional, poniendo en juego la permanencia de la organización.

No es fácil construir un buen órgano de gobierno. Se requiere una visión estratégica. ¿Qué tipo de consejo o patronato necesita la organización? Hay que reclutarlo de acuerdo con determinados perfiles, es necesario capacitar a los miembros, involucrarlos y motivarlos. Se trata de una labor voluntaria que reclama trabajo y responsabilidad. Cada vez existe mayor conciencia respecto a la importancia de esta figura como factor determinante del buen desempeño de una organización. En años recientes se han llevado a cabo acciones para profesionalizarlos. Cemefi lo ha hecho por medio de publicaciones; la Junta de Asistencia Privada del D.F. formó el programa “Semillero de patronos”; el Centro para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, A.C. cuenta con un seminario especializado para profesionalizar consejos directivos y patronatos. También encontramos personas que opinan que se le ha dado demasiada importancia al órgano de gobierno, pues si bien éste es un componente importante, no lo es todo.

### **3.7 Brecha en el sector**

En el sector encontramos dos tipos de brechas, la primera tiene que ver con la concentración de organizaciones, recursos y apoyos en la zona metropolitana de la Ciudad de México. La segunda se refiere a las fuertes diferencias en el grado de madurez institucional en las OSC.

En el país, hay desigualdades en relación con el desarrollo e institucionalidad de las OSC. En el Distrito Federal se encuentran 29.59% de las donatarias autorizadas; en Jalisco, 6.77%, y en Nuevo León, 6.46%. En cambio, la presencia de las donatarias es mucho más escasa en estados más pobres como Guerrero (0.73%), Chiapas (1.34%) y Oaxaca (1.61%). Un comportamiento similar se observa respecto al CLUNI. En el D.F. se encuentran 23% de éstas organizaciones, mientras que Guerrero sólo cuenta con 1.82% (Cemefi, 2009). Con los donativos recibidos en efectivo sucede algo parecido; el Distrito Federal recibió \$12 170 411 094 en el ejercicio fiscal de 2007, mientras que el estado de Guerrero recibió únicamente \$40 107 279 en el mismo ejercicio (SHCP, Reporte de donatarias autorizadas, 2009, en CEMEFI, 2011).

En México, el sector filantrópico es pequeño e inmaduro, se requiere fomentar su crecimiento e institucionalidad. Sin embargo, son pocos los apoyos para las organizaciones nuevas o con capacidades institucionales menores o para aquellas que se encuentran más aisladas. En opinión de algunos expertos, le corresponde al gobierno atender e impulsar a estas organizaciones. Otros opinan que, mediante la profesionalización de la filantropía corporativa, se puede apoyar a estas organizaciones. Para ello, se recomienda hacer convocatorias diferenciadas en varios sentidos: en relación con la temática, el grado de madurez institucional, el tamaño de la organización, la localidad y la calidad del proyecto. El sector es heterogéneo y no todas las organizaciones pueden competir con las mismas reglas, pues se correría el riesgo de apoyar exclusivamente a las organizaciones consolidadas.

### **3.8 Oferta de fortalecimiento institucional y profesionalización**

A pesar de que la oferta de fortalecimiento institucional ha venido creciendo en los últimos años, ésta sigue siendo limitada y encontramos más oferta privada que pública. Para profesionalizar y fortalecer de fondo el sector, se requiere una oferta pública a escala nacional, una licenciatura y educación continua, como maestrías, doctorados, diplomados y cursos. En el sector existe oferta de calidad y con experiencia, así como oferta más improvisada. Al tratarse de un sector incipiente, la oferta es relativamente nueva, se están probando modelos, adaptando metodologías al sector y al contexto, y se empiezan a sistematizar experiencias. En opinión de algunos expertos, se han cometido errores en la profesionalización. No se prestó el adecuado respeto a la cultura de las organizaciones de la sociedad civil y se les impusieron modelos que no tenían que ver con su lógica, en especial, se les impuso la lógica del gobierno y de las empresas. Es necesario darle mayor visibilidad a quienes se dedican al fortalecimiento del sector, no se cuenta con un directorio de la oferta vigente, hay pocos encuentros entre fortalecedores y aún menos apoyos a la investigación.

### **4. Reflexiones finales**

A la luz de un sector filantrópico, incipiente e inmaduro, se comprenden mejor los obstáculos a los que se enfrenta el fortalecimiento institucional, como son: consejos o patronatos débiles, escasos recursos por parte del gobierno para apoyar a las organizaciones, falta de profesionalización de los apoyos del sector empresarial, importantes debilidades institucionales, escasa difusión, transparencia y rendición de cuentas de las OSC y, desconocimiento y desconfianza hacia su trabajo por parte de la sociedad. En este sentido, para fortalecer institucionalmente a las organizaciones, es necesario trabajar en tres ámbitos: 1) el individual, formando personal profesional y con valores éticos; 2) las organizaciones, fortaleciéndolas institucionalmente para que logren las transformaciones de largo plazo en las realidades sociales donde trabajan y cuenten con la capacidad para generar confianza y prestigio en la sociedad, y 3) en el entorno, creando las condiciones favorables en el ambiente (leyes, gobierno, empresas, sociedad) que promuevan el crecimiento y madurez del sector.

La investigación logra identificar los principales obstáculos y áreas de oportunidad del fortalecimiento institucional desde diferentes ámbitos y enfoques, lo cual permite una visión más amplia, así como mayor comprensión del tema. Nos muestra experiencias y opiniones que se ordenan y reafirman en muchos de los casos, pero que no se pueden generalizar. Además, los resultados son una guía de los aspectos a profundizar en futuras líneas de investigación, como son: el círculo de la escasez de recursos, el fortalecimiento del órgano de gobierno, las condiciones laborales, el marco legal, la brecha en el sector, los servicios de fortalecimiento institucional y sus implicaciones. Avanzar en el conocimiento a través de estos esfuerzos nos permitirá construir mejores propuestas, modelos y herramientas que faciliten la evolución de estos servicios.

## 5. Fuentes Consultadas

AFIRMA, Fundación Merced Coahuila, A.C., (2011). *Proyecto Centros Regionales de Acompañamiento y Monitoreo para las Actividades de Desarrollo Social y Humano que realizan Organizaciones de la Sociedad Civil Región Noreste*. Saltillo Coahuila 20 de enero de 2011, México.

Carrillo, García, Tapia, (2007). “El fortalecimiento institucional de las OSC en México: debates, oferta y demanda” en *La profesionalización de las OSC en México*. El Colegio Mexiquense, AC, México.

Carrillo, Mayec, Tapia, Layton, (2009). *Diagnóstico sobre Filantropía Corporativa en México, Alternativas y Capacidades*, A.C., México.

Centro para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, (2010). *Retos y Realidades del Tercer Sector*, CreeSer, Chihuahua, Chih julio de 2010, México.

CEMEFI, (2011). Compendio Estadístico del Sector no Lucrativo, Distrito Federal, México.

CEMEFI, (2009). Compendio Estadístico del Sector no Lucrativo, Distrito Federal, México.

Cinco Panes y Dos Peces A.C., (2010). *Evaluación y Sistematización de los Alcances Obtenidos en el Proyecto: Sistematización y Evaluación final de las actividades del Centro de Acompañamiento y Monitoreo Metropolitano Sur*. México.

Fortalece, (2010). *Diagnóstico situacional de las OSC en el Sureste de México: Perspectiva de Quintana Roo*. Centro Para el Fortalecimiento de las OSC del Sureste, México.

Ponce, Rojas, Tokunaga, Cabrera, (2007). “Alianza intersectorial para la profesionalización de las OSC en México. Revisión de la experiencia desde una institución pública”, en *La profesionalización de las OSC en México*, El Colegio Mexiquense, AC, México.

Secretaría de Desarrollo Social, (2009). *Diagnóstico de la Situación de los Actores Sociales que Promueven el Desarrollo Social*, México.

Tercer Sector Fundación, (2009). *Midiendo las Capacidades Institucionales de las IAP del estado de México*. Indesol, JAPEM, Ciudad de México.

\_\_\_\_\_, (2010). *Midiendo las Capacidades Institucionales de las OSC del Estado de Hidalgo*, Ciudad de México.

## Entrevistas Realizadas

- 1) Bolívar Ochoa Denni, Coordinadora del Programa Fortaleza, Fundación Merced, A.C., 4 de abril de 2011.
- 2) Jiménez Arzamendi Karla, Consultor del Programa Fortaleza, Fundación Merced, A.C., 4 de abril de 2011.
- 3) Manzano Lafarga Martha, Consultor del Programa Fortaleza, Fundación Merced, A.C., 5 de abril de 2011.
- 4) Pulido Ballesteros Carlos, Director de Formación y Fortalecimiento, Fundación Merced, A.C., 5 de abril de 2011.
- 5) Tapia Álvarez Mónica, Directora Ejecutiva, Alternativas y Capacidades, A.C., 6 de mayo de 2011.
- 6) Aguilar Valenzuela Rubén, Socio, Afán Consultores Internacionales, S.C., 5 de mayo de 2011.
- 7) Martínez Gil Leticia, Fundación Zícara, A.C., 12 de abril de 2011.
- 8) Casas Alatríste Rogeiro, Presidente, Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, 26 de abril de 2011.
- 9) Villalobos Grzybowicz Jorge, Presidente Ejecutivo, CEMEFI, 13 de abril de 2011.
- 10) Ruiz Hernández Cristina, Coordinadora de Indicadores de Institucionalidad y Transparencia, CEMEFI, 13 de abril de 2011.
- 11) Sarvide Álvarez Icaza Laura, Presidenta, Fundación Comunitaria Malinalco, A.C., 4 de mayo de 2011.
- 12) Girardo Cristina, Profesora Investigadora, El Colegio Mexiquense, A.C., 9 de mayo de 2011.
- 13) Delgado Gallart Roberto, Director, Centro Latinoamericano de Responsabilidad Social, Universidad Anáhuac, 11 de abril de 2011.
- 14) Schmal Peña María Amada, Directora General Adjunta de Vinculación y Coinversión Social, Indesol, 14 de abril de 2011.

15) Guerrero Martínez Mauricio, Socio, CMS Consultores, 2 de abril de 2011.

16) Guillén Rodríguez Ma. Fernanda, Consultor del Programa Fortaleza, Fundación Merced, A.C., 22 de agosto de 2011.

### **Guión de la Entrevista**

1. Aspectos culturales
2. Capacidad de movilización de recursos
3. Trabajo en equipo, redes, alianzas (capital social)
4. Marco legal
5. Aspecto laboral
6. Identidad de las organizaciones de la sociedad civil
7. Órgano de gobierno
8. Construcción de capacidades
9. Brecha en el sector
10. Oferta de fortalecimiento institucional

<sup>1</sup> Cemefi ha otorgado el distintivo ESR a 572 empresas (información consultada en [www.cemefi.org](http://www.cemefi.org) el 20 de noviembre de 2011). La filantropía corporativa “está centrada en la forma como la empresa utiliza su gasto o sus utilidades, es decir, los recursos que las empresas donan o invierten socialmente”. La inversión social tiene un sentido de profesionalización, planeación y evaluación, en donde se esperan beneficios para la empresa. (Carrillo, Mayec, Tapia, Layton, 2008: p.17).

<sup>ii</sup> Únicamente 14% de las OSC mexicanas hacen trabajo en redes (Sedesol, 2009).

## **Políticas de Transparencia en México: Nuevos Retos para las Organizaciones no Lucrativas**

*Lorena Cortés Vázquez*

*María de Lourdes Sanz Moguel*

El desarrollo del país requiere de instituciones, gubernamentales y civiles, cuya gestión impacte positivamente en el ámbito concreto de su acción en orden a mejorar la calidad de vida y oportunidades para los mexicanos. La transparencia en el manejo de los recursos y el ejercicio de la rendición de cuentas son factores fundamentales para la coordinación de las acciones, la credibilidad y la participación activa. En este sentido éstos se convierten en una exigencia: del gobierno a la ciudadanía, de ésta al gobierno y de las OSC cuya acción en la construcción del bien público conlleva el manejo de recursos que se convierten en públicos y por tanto sujetos a la rendición de cuentas. Los actuales mecanismos de control gubernamental resultan poco eficientes para las OSC, por tanto se proponen los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia desarrollados por Cemefi como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas horizontal, fundamentando en los beneficios obtenidos por las organizaciones que los han adoptado.

Indicadores de Institucionalidad y Transparencia. Rendición de cuentas. Gestión institucional.

### Introducción

La construcción de un país que ofrezca mejor calidad de vida y oportunidades para los mexicanos requiere de organizaciones e instituciones profesionales y transparentes, que informen sobre su trabajo y el impacto del mismo a todos los grupos de relación y a la sociedad en general. En la medida en que va prevaleciendo en el país la práctica de la rendición de cuentas tanto en los ámbitos gubernamentales como en los de sociedad civil, prevalece también la cultura de la transparencia, se avanza en la legitimidad, en la autorregulación y en el nivel de credibilidad y confianza en las instituciones.

La transparencia desde el gobierno, en sus tres poderes y en sus tres niveles, es fundamental como mecanismo para que los ciudadanos accedan a información relevante y a la posibilidad de

exigir de la rendición de cuentas de sus representantes. De acuerdo con María Amparo Casar, Ignacio Marván y Khemvirg Puente (2010), existen dos tipos fundamentales para la rendición de cuentas, la rendición vertical y la horizontal. La primera se refiere a los medios que tiene la ciudadanía a su alcance para premiar y/o castigar a sus representantes, y el mecanismo más usual para ello es el voto, si bien no es el único. En cuanto a la rendición de cuentas horizontal, el poder ejecutivo en particular cuenta con sistemas propios de fiscalización (rendición de cuentas interna) a través de los Órganos Internos de Control y la SFP, apoyados por el IFAI en términos de la transparencia. Adicionalmente, como mecanismo de rendición de cuentas externo, existe la Auditoría Superior de la Federación, como una institución independiente, que tiene la facultad de solicitar y sancionar al que rinde cuentas. En otras palabras, el sistema de pesos y contrapesos.

En los últimos años, las organizaciones de sociedad civil han jugado un papel trascendental en la apertura de información pública que genera el gobierno federal. La exigencia por la transparencia también ha ido en aumento por parte del gobierno hacia las organizaciones de sociedad civil, en el entendido de que muchas reciben apoyos por parte de entidades gubernamentales y/o tienen incentivos fiscales. Así, en lo concerniente a las Organizaciones de Sociedad Civil, se da una doble vía en la rendición de cuentas; de éstas hacia el gobierno y del gobierno hacia ellas. En cuanto a la rendición de cuentas horizontal, aún son limitados los casos en los cuales las OSC participan.

La presente investigación se centra en explorar la pregunta ¿Qué tan efectivos resultan los mecanismos de transparencia horizontal que actualmente existen en México? y particularmente ¿Qué beneficio representa para el sector de la sociedad civil contar con los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia del Cemefi (IIT) como un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas horizontal?

Para responder estas preguntas, se profundizará en la discusión en torno a los mecanismos de rendición de cuentas horizontales existentes en el gobierno, como una aproximación a la ventaja de contar con este tipo de mecanismos. Paralelamente, se analizarán los mecanismos particulares de rendición de cuentas horizontal que se han desarrollado en México. Finalmente, con base en lo anterior, se presentarán los *Indicadores de Institucionalidad y Transparencia* (IIT), herramienta desarrollada por Cemefi y los resultados que ha tenido la aplicación de esta herramienta para las organizaciones de la sociedad civil mexicana.

La metodología a emplear será cualitativa a través del análisis de los mecanismos de pesos y contrapesos en el gobierno federal, así como las implicaciones por la falta de ellos y cuantitativa a través del análisis de la experiencia de aplicación de los IIT en general y en particular de los resultados de una encuesta realizada entre las organizaciones que han acreditado el nivel óptimo de los IIT, con objeto de verificar la efectividad de este mecanismo.

### Transparencia y Rendición de Cuentas Vertical

Se refiere a los mecanismos por medio de los cuales existe un acceso amplio a información considerada relevante. En términos de la política pública, se considera que un gobierno con un sistema democrático debe ser transparente en el sentido en que sus acciones, sus gastos y decisiones van en función del bienestar hacia sus gobernados. En otras palabras, y utilizando la analogía del Agente – Principal, tanto los representantes gubernamentales como los funcionarios y servidores públicos que constituyen el aparato de gobierno y el aparato burocrático respectivamente, tienen la encomienda de realizar las mejores decisiones y acciones asequibles dentro del conjunto total de opciones disponibles para cada problema dado.

Si bien el concepto de transparencia está íntimamente asociado con la democracia, su relevancia en la arena pública es mucho más reciente que ésta. Es probablemente a finales de la Segunda Guerra Mundial cuando inician las exigencias ciudadanas por hacer pública información relevante sobre la toma de decisiones de sus gobiernos, más allá de lo que éstos desean mostrar al público. Durante la Segunda Guerra Mundial gran parte de los países partícipes utilizaron medios de comunicación como el cine y la radio para dar a conocer información relacionada con estos conflictos bélicos; sin embargo, se trata más de un modelo de propaganda que de apertura de información. Elementos tales como las crisis económicas, la formación de instituciones internacionales como la ONU, que en gran medida fueron diseñadas para vigilar y monitorear la actividad entre las naciones a fin de evitar un conflicto de las magnitudes de la guerra, generaron un sentimiento de inter-conectividad y vigilancia entre pares (aunque con balances de poderes asimétricos).

Sin duda un parte aguas en la temática, debido a la alta exigencia de transparencia y rendición de cuentas, se suscita en Estados Unidos en el marco de la Guerra de Vietnam, donde las protestas ciudadanas en torno a las decisiones gubernamentales, ponen de relieve la incongruencia

existente entre un gobierno democrático con opacidad y falta de mecanismos para informar oportunamente a los ciudadanos sobre sus decisiones. Éste elemento cobró aún mayor fuerza con el escándalo de Watergate y la posterior intervención del Senado de Estados Unidos, el cual finalizó en la única renuncia de un presidente en ese país.

El inicio de la ola denominada Nueva Gerencia Pública (NGP), en la década de los 80, fortalece la importancia de la transparencia y rendición de cuentas en los sistemas democráticos, particularmente los integrantes de la OCDE. Si bien la NGP es un conjunto poco articulado de conceptos y mecanismos, tal como lo comentan Ormond y Löffler (1999), se posiciona a escala internacional como reformas necesarias para hacer más efectiva y eficiente la administración pública y las políticas públicas. Bajo este cuerpo de documentos, la efectividad de los pesos y contrapesos al interior de los gobiernos se vuelve estratégica en la medición del impacto y la eficacia gubernamental. Esto refería a una rendición de cuentas al interior del propio aparato burocrático y gubernamental, donde las mismas instancias administrativas contaban con ciertas facultades para solicitar información y resultados a otras áreas. También dio pie a fortalecimiento de la observación de unos poderes sobre otros. Las facultades y límites de esto dependerán del diseño institucional de cada país. En este sentido, y de acuerdo a lo comentado en la introducción, comenzamos a observar procesos de transparencia y rendición de cuentas horizontal pero sólo al interior del propio aparato de gobierno.

En el caso particular de México, el diseño institucional es tal que el Poder más vigilado y con mayor exigencia de transparencia es el Ejecutivo Federal, por instancias propias del propio poder (Secretaría de la Función Pública, Instituto Federal de Acceso a la Información, Órganos Internos de Control, etc.); mientras que los Poderes Legislativo y Judicial cuentan con mecanismos muy limitados. Es particularmente relevante los escasos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas del Poder Legislativo, ello se debe a que históricamente es el poder depositario de la autoridad del pueblo y se justifica en la necesidad de autonomía de los representantes del mismo (Casar, Marván y Puente, 2010)<sup>541</sup>.

La política pública y la burocracia han funcionado usualmente de arriba hacia abajo, como el conjunto de acciones y normas que los gobiernos y representantes deciden para bien de sus

---

<sup>541</sup> Para una revisión de la rendición de cuentas del Poder Judicial, consultar Jose Antonio Caballero, “La rendición de cuentas en los poderes judiciales”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010.

governados, la transparencia vertical en este sentido también ha ido desde el aparato del Estado hacia los ciudadanos. El ejemplo más representativo de ello es la declaración del pago de impuestos de empresas e individuos.

Dependiendo del marco normativo y social también la sociedad civil organizada ha sido sujeta a esta rendición de cuentas. En México la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil se sustenta en dos argumentos:

Asegurar que las Organizaciones de la Sociedad Civil cumplen con lo establecido en los marcos legales, que sus actividades son lícitas y no dañan a la sociedad

El apoyo económico gubernamental que reciben, sea de manera directa, por medio de programas gubernamentales, o de manera indirecta por medio de la exención de impuestos y la autorización para extender recibos de donativo deducibles de impuestos, otorgada a la organización por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual implica un gasto fiscal.

La generación de políticas de abajo hacia arriba y la consecuente rendición de cuentas en este sentido, es mucho más reciente, aunque la idea de *accountability* como concepto en el cual está inmerso el ciudadano como agente activo y con derechos y capacidades de exigencia, puede ser rastreado desde John Locke, pasando por Giovanni Sartori (Lindberg, 2009). Su vinculación con la temática de transparencia, sin embargo, se ha posicionado fuertemente durante las últimas dos décadas; y este vínculo no es menor, pues la transparencia representa una herramienta fundamental para que los ciudadanos se encuentren informados sobre el qué y el cómo exigir la rendición de cuentas. En este sentido surge la transparencia y rendición de cuentas vertical, donde agentes externos al proceso gubernamental exigen información y razones por las cuales ciertas decisiones y ciertas acciones fueron tomadas.

El concepto de gobernanza, también acuñado en la década de los 90 y se refiere fundamentalmente, de acuerdo a Luis F. Aguilar, a la actuación del gobernante desde una perspectiva de eficacia pero también de ética (Luis F. Aguilar, 2007). Este concepto, ha ayudado al posicionamiento de la sociedad civil como un sujeto activo y tangible dentro de la arena pública, donde el actor gubernamental es fundamental, pero no único, en la toma de decisiones de políticas.

En México, la sociedad civil organizada va cobrando fuerza como un actor relevante en la exigencia de transparencia y rendición de cuentas fundamentalmente a partir de la década de los 80, teniendo como parte aguas el sismo de 1985 y la movilización de sociedad civil derivada de éste y posteriores desastres naturales, así como la exigencia democrática en las elecciones de 1988. En principio, la sociedad civil organizada cobra fuerza porque ha logrado romper dilemas de acción colectiva en torno a una causa común, lo cual permite representar a una colectividad en lugar de individuos aislados, y en segundo lugar porque muchas de ellas están dedicadas al bienestar social y como tal son relevantes en la esfera pública. Este reconocimiento tácito y legal de las organizaciones de sociedad civil, particularmente a partir de la aprobación en el 2004 de la Ley de Fomento a las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, ha generado un incremento en la exigencia de transparencia y rendición de cuentas de dichas organizaciones y de los mecanismos gubernamentales para hacerlos valer.

Estas exigencias, si bien válidas en principio, han generado una serie de dificultades para las organizaciones a saber:

Se ha instrumentado mecanismos de validación de las organizaciones para recibir apoyo gubernamental, tales como la acreditación de actividades que debe ser otorgada alguna instancia gubernamental afín a la temática de la organización, sin embargo en las instancias gubernamentales no se cuenta con la información o conocimiento para otorgar la citada acreditación, ni con ventanillas que atiendan estos requerimientos por parte de las organizaciones.

Se han incrementado las restricciones para lograr la exención de impuestos y la autorización gubernamental para expedir recibos deducibles, así como las gestiones necesarias para que las organizaciones refrenden la dicha autorización.

Ha habido un incremento en los costos de asesorías legales y fiscales, tanto de transacción como monetarios, para que las organizaciones puedan cumplir con los criterios establecidos por las autoridades.

Hay un incremento en los costos de oportunidad que enfrentan las organizaciones por no contar con la deducibilidad pues se limita la posibilidad de obtención de financiamiento para continuar con sus actividades.

La información solicitada suele ser de carácter estrictamente administrativo y cuantitativo, dando menor importancia al impacto social y el beneficio que generan las organizaciones.

En síntesis, y como punto fundamental, la obtención del reconocimiento gubernamental, ya sea para recibir recursos gubernamentales o privados recae en funcionarios que desconocen el sector de las organizaciones de sociedad civil y está basado en indicadores que son poco efectivos y trascendentes para las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, se propone considerar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, horizontales, al interior de la propia sociedad civil, partiendo de una base de confianza y de un principio de autorregulación, que responda de manera más adecuada al espíritu mismo de la sociedad civil.

Así como la transparencia y rendición de cuentas que cumple el Poder Ejecutivo Federal, ha sido objeto de innumerables análisis, dentro de los cuales se reconoce, al menos, que resulta el más vigilado de los poderes y con mayores mecanismos para la rendición de cuentas, se presenta la experiencia de la adopción de los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia desarrollados por el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), para analizar la efectividad de un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas horizontal, emanado de la sociedad civil, frente a los mecanismos gubernamentales.

Indicadores de Institucionalidad y Transparencia (Cemefi)

En las últimas décadas la participación de las OSC en la vida social, económica y política del país ha mostrado un importante incremento, las organizaciones se orientan cada vez más a la incidencia en el ámbito público, promoviendo acciones dirigidas al cambio social.

Las organizaciones enfrentan retos profesionales, no solamente en el ámbito concreto de la causa social en la que trabajan, sino en materia de legitimidad, sostenibilidad y en general de la gestión institucional. Para enfrentarlos, las OSC requieren pasar por un proceso de reconversión que permita responder tanto a las demandas internas como a la exigencia de competitividad de los actuales inversionistas sociales, tanto nacionales como provenientes del ámbito internacional, en un marco cada vez más competido. Dicho proceso de reconversión implica: mayor eficiencia e impacto de las actividades que realizan mediante su profesionalización, mejoras en la gestión interna, estructuras más democráticas y eficientes, independencia política, así como mejora y aumento en su impacto sobre el bienestar de los ciudadanos.

Diversas investigaciones arrojan la existencia de bajos niveles de confianza en las OSC en México, debido, por una parte, al desconocimiento de su trabajo y por otra a experiencias vinculadas con expectativas dispares en la aplicación de los recursos o en los resultados obtenidos. De acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional a Instituciones sin Fines de Lucro (Inegi, 2010) existen en nuestro país 20 345 OSC que prestan servicios a terceros. La mayor parte de las mismas reporta la falta de recursos como uno de los principales obstáculos en la realización de su trabajo, sin embargo solamente 5 318 cuentan con exención de impuestos y autorización como donatarias, (SAT, 2012) para expedir recibos deducibles de impuestos; 17 604 han obtenido la clave única de registro que les acredita para recibir recursos gubernamentales (Corresponsabilidad, 2012) y solamente 3 121 cuentan con ambos registros.

Los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia es una herramienta creada por el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) en noviembre de 2004, con el objetivo de incrementar la transparencia de las organizaciones de la sociedad civil y generar una forma de rendición de cuentas, horizontal, que fomentara la confianza de la sociedad en general, las entidades gubernamentales y las entidades donantes (empresas, fundaciones e individuos) en particular y, así, incrementar las donaciones y la colaboración.

Dichos Indicadores se presentan como una respuesta a la necesidad creciente para que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) muestren públicamente, más allá del estricto cumplimiento de los marcos legales y fiscales, cómo llevan adelante sus esfuerzos para desarrollar profesionalmente su trabajo y ser transparentes en el manejo de sus recursos.

### **Aplicación de los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia (Cemefi)**

Los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia son un conjunto de diez referencias objetivas, no controversiales y de fácil comprobación, que reflejan el nivel de desarrollo institucional de la organización y que le permiten a cualquier persona, empresa o institución conocer con certeza algunas características de una organización privada, no lucrativa y de servicios a terceros.

Los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia operan como un proceso institucional de autoevaluación y autorregulación voluntario, verificado y acreditado por el Cemefi en colaboración con sus aliados regionales, a través de la revisión de documentos comprobatorios.

Los diez indicadores se subdividen en tres grupos que reflejan, a su vez, tres niveles de institucionalidad y transparencia:

### **Nivel Básico**

Cuando la organización alcanza el nivel básico de institucionalidad y transparencia, alcanza un nivel de confianza y legitimidad en la sociedad, pues estos indicadores le permiten dar cuenta de que tiene claridad en cuanto a su propósito básico y, con base en ello, rinde cuentas claras de su desempeño y del ejercicio de los recursos públicos que han sido confiados a ella para ser aplicados a la causa específica hacia la cual dirige sus esfuerzos.

### **Nivel Medio**

El nivel medio se enfoca en elementos de gestión de la organización. La institución que ha cubierto este nivel, ha logrado una congruencia hacia su interior en la forma de gobierno que lleva, las condiciones de trabajo que establece para las personas que trabajan profesionalmente en la misma así como una armonía interna con aquellos que ofrecen sus servicios de manera voluntaria, tanto en los órganos de gobierno de la propia institución como en espacios operativos de apoyo. En este sentido se puede decir que son organizaciones que han logrado implementar la estructura organizacional necesaria para alcanzar los resultados que se ha propuesto.

### **Nivel Óptimo**

Los indicadores de nivel óptimo, se refieren a aspectos relacionados con la adaptabilidad de la organización a los cambios de todo tipo que enfrenta, así como a las estrategias de sustentabilidad de la misma, al paso del tiempo. Dan cuenta de que la organización ha logrado alcanzar un cierto equilibrio en su gestión al tener la capacidad de analizar el contexto en el que se inserta y responder al mismo, sea aplicando las estrategias planteadas para alcanzar las metas previstas o bien ajustando lo necesario para conseguir los impactos deseados. Por otra parte, también dan cuenta de que la organización ha generado la confianza necesaria en diversos públicos a los que sirve y que invierten en ella tiempo, talento y recursos, logrando un cierto nivel de sostenibilidad.



1. Constitución jurídica ante Notario Público
2. Autorización de SHCP como donataria
3. Misión, Visión y Objetivos
4. Domicilio y Teléfono verificable
5. Informe anual de actividades y resultados
6. Consejo Directivo diferente al equipo profesional
7. Personal profesional contratado en nómina
8. Voluntarios trabajando en los programas
9. Más de tres años de operación
10. Más de tres fuentes distintas de ingresos

Cada uno de los indicadores corresponde a un estándar de desempeño en la gestión institucional. Los indicadores de nivel básico se concentran en estándares que van desde el cumplimiento riguroso de la legislación vigente para organizaciones de la sociedad civil (indicadores 1 y 2); el contar con un proceso de planeación estratégica y operativa que permita delinear la razón de ser y el rumbo a seguir de la institución (indicador 3); instalaciones adecuadas al objeto social de la organización (indicador 4); la información y publicación de los resultados alcanzados y el ejercicio de los recursos recibidos, en congruencia con los objetivos institucionales planteados (indicador 5). Los indicadores de nivel medio se refieren a estándares de gestión interna: gobernanza, calidad de vida en el trabajo y gestión de recursos humanos así como la incorporación de programas de voluntariado que ofrezcan la posibilidad de participación en la causa que trabaja la organización y a la vez contemplen las aportaciones específicas que requiere la organización en materia de tiempo y talento (indicadores 6 a 8). Los indicadores de nivel óptimo se vinculan a la sustentabilidad de la organización (indicadores 9 y 10).

Para la acreditación de los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia (IIT) el Cemefi ha desarrollado una metodología consistente en la definición de referencias comprobatorias y la especificación del contenido de las mismas. La documentación que la organización entrega es revisada cuidadosamente con el fin de verificar el cumplimiento de cada uno de los indicadores. La organización recibe retroalimentación precisa de cada uno de los indicadores y documentos

presentados en orden a identificar áreas de oportunidad en su gestión o bien corregir o completar las evidencias enviadas. Una vez satisfechos los requisitos de cumplimiento, habiendo verificado que la organización, en efecto, cumple con cada uno de los indicadores, se expide una Constancia de Acreditación del nivel de Institucionalidad y Transparencia que la organización ha alcanzado y que puede ser: Básico, Medio u Óptimo.

Cuando la organización alcanza el nivel óptimo, es decir, cumple con nueve o diez de los indicadores –incluyendo la totalidad del nivel básico- se le otorga un distintivo que acredita su cumplimiento y que puede ser ostentado en la imagen institucional de la organización. Asimismo, se le incluye en el directorio de organizaciones acreditadas que se encuentra publicado permanentemente en la página web de Cemefi.

### **Aportaciones, ventajas y beneficios de los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia**

Los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia son una herramienta que facilita el establecimiento de estándares normalizados para valorar a las instituciones. Asimismo, son una fuente importante de referencia sobre las mismas pues proporcionan información objetiva sobre el grado de formalidad de cada institución así como su grado de compromiso con los diversos grupos de relación, a través de la rendición de cuentas en torno a su gestión de los recursos públicos y privados que recibe. En este sentido, contribuyen a incrementar el reconocimiento de la sociedad a las OSC como entidades de interés público, así como la confianza en su trabajo y la credibilidad de la institución.

Los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia proveen una plataforma de inicio para el desarrollo de procesos de mejora, que permitan incrementar la eficiencia en la gestión de la organización, facilitando el cumplir con éxito su misión y objetivos.

Los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia constituyen una herramienta de apoyo para los donantes e inversionistas sociales en la definición de los criterios para la convocatoria y selección de aliados filantrópicos para sus programas de inversión social o donación. Por una parte, los donantes pueden identificar a organizaciones que han cumplido con estos indicadores por medio del distintivo de Institucionalidad y Transparencia otorgado o bien consultando el listado publicado, sabiendo que estas organizaciones han sido verificadas por Cemefi en el cumplimiento de estos estándares. Adicionalmente, los donantes pueden solicitar a Cemefi llevar

a cabo la verificación de la institucionalidad y transparencia de sus donatarias actuales o potenciales, eficientando su procesos.

Los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia constituyen también una guía de fortalecimiento de las donatarias actuales y potenciales para los donantes. En este sentido los donantes pueden decidir el impacto que desean lograr a través de sus donativos y a la vez planear una estrategia de salida que permita a la organización mejorar su gestión y sustentabilidad, aún cuando el donante se haya retirado.

La acreditación de los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia permite a las organizaciones acreditadas acceder a otras donaciones y servicios, entre ellos al programa de donaciones de tecnología OSC Digital, operado por Cemefi en colaboración con TechSoup Global, con la posibilidad de acceder a cerca de doscientos productos de donantes tales como Microsoft, Symantec, SAP y Cisco.

El proceso de acreditación de Indicadores de Institucionalidad y Transparencia constituye un proceso de mejora continua para la organización al permitir identificar áreas de oportunidad de mejora. Adicionalmente, los servicios otorgados incluyen el acompañamiento y la capacitación necesaria para que la organización participante logre alcanzar los niveles de desempeño deseados en cada una de las áreas de gestión que abordan los indicadores.

### **Expansión y fortalecimiento del programa.**

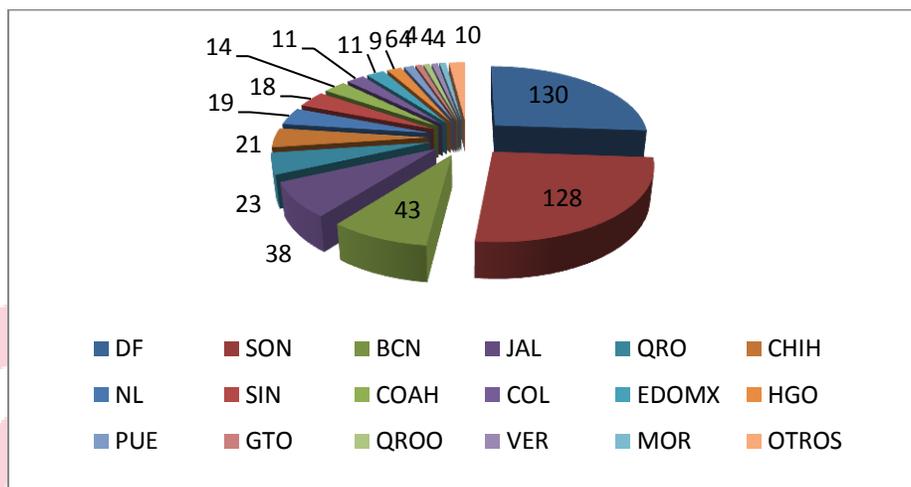
Con el ánimo de hacer llegar los beneficios del programa de acreditación de Indicadores de Institucionalidad y Transparencia (IIT) a un mayor número de organizaciones en el país, Cemefi inició un programa de expansión a través de la generación de alianzas con fundaciones e instituciones líderes en sus comunidades y regiones cuya misión incluye el apoyo al crecimiento y fortalecimiento del sector filantrópico. Al día de hoy se han firmado convenios de colaboración con 12 instituciones en el mismo número de estados.

La promoción de los programas de Cemefi llevada a cabo por sus aliados regionales ha permitido el intercambio de experiencias y aprendizajes que ha permitido enriquecer la oferta de servicios a las OSC. Asimismo ha facilitado la creación conjunta de estrategias de servicio a las OSC así

como la generación de alianzas y espacios de colaboración a nivel local, con universidades, entidades gubernamentales y otras fundaciones donantes.

### Situación actual

Actualmente 497 OSC han acreditado el nivel óptimo de Indicadores de Institucionalidad y Transparencia (IIT). Las OSC acreditadas se ubican en 25 de las 32 entidades de la República Mexicana, sin embargo se concentran principalmente en dos entidades, 26.2% en el DF y 25.7% en Sonora.



Con el fin de conocer la utilidad de la herramienta, en el primer semestre de 2012 se llevó a cabo una investigación entre las OSC acreditadas en el nivel óptimo, y entre un grupo de empresas y fundaciones donantes. Los resultados obtenidos demuestran que los procesos detonados por la herramienta han ofrecido beneficios importantes a los diversos actores:

### IIT como herramienta de mejora institucional para las OSC

El 85% de las organizaciones acreditadas respondieron que la acreditación incrementó la confiabilidad de donantes, consejeros y beneficiarios en la institución, asimismo 65% lograron incrementar las donaciones recibidas: implementando nuevas estrategias de procuración (60%), fortaleciendo a sus consejos directivos y equipos operativos (45%), como resultado de un incremento de visibilidad de la institución por medio de los indicadores (40%), contactando nuevos donantes (35%), así como redefiniendo líneas estratégicas, programas y herramientas de comunicación (35%). Las organizaciones de la sociedad civil participantes han encontrado que el

proceso de acreditación constituye, por una parte una herramienta de fortalecimiento, dado que permite la detección de áreas de oportunidad para la mejora en la gestión institucional y por otra parte, un valioso factor para incrementar la visibilidad de la organización, conduciéndole a un mejor posicionamiento entre los grupos interesados así como la posibilidad de acceso a donantes y donaciones más importantes.

### **III como herramienta de decisión para los donantes**

A través de los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia, los donantes (empresas o fundaciones) cuentan con una herramienta de decisión, objetiva y no controversial, para seleccionar a sus donatarias, socios en filantropía y el destino de sus inversiones sociales. El 80% de los donantes que respondieron a la encuesta reportaron que los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia son para ellos una referencia en la selección de sus donatarias, el 100% utiliza al menos tres de los indicadores, el 60% solicita que sus donatarias cubran al menos los indicadores del nivel básico para ser elegibles para sus programas de donación. El 70% respondió que la acreditación incrementa la confiabilidad de la organización. El 60% considera que los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia constituyen una herramienta diagnóstica para la detección de áreas de mejora en las organizaciones mismas que han incluido en sus programas de fortalecimiento a sus donatarias. Asimismo el uso de la herramienta contribuye al fortalecimiento de las donatarias con quienes se asocia el donante y al posicionamiento del mismo en la comunidad al visibilizar los resultados e impacto de los proyectos apoyados.

### **Conclusiones**

Una similitud importante de destacar entre gobiernos y organizaciones de sociedad civil es que en principio ambos tienen un fin social. En ese sentido, ambos pueden ser sujetos del escrutinio de sus actores de relación, en el primer caso serán indudablemente los ciudadanos –organizados y no organizados– mientras que en el segundo caso serán los grupos de relación de las organizaciones, primordialmente sus beneficiarios y sus financiadores o donantes. Dentro de éstos se puede encontrar el propio gobierno, ya sea de manera directa mediante el apoyo por programas públicos o indirecta con la autorización de deducibilidad. En todos los casos es deseable que la transparencia y rendición de cuentas se lleve a cabo desde una perspectiva tanto horizontal como vertical.

Así como el propio gobierno cuenta con sus mecanismos horizontales, que de manera común asociamos al concepto de pesos y contrapesos, elemento fundamental para la medición de la efectividad gubernamental, de igual manera es necesario que las organizaciones cuenten con mecanismos que vaya más allá del escrutinio gubernamental, el cual suele concentrarse en indicadores financieros y de procedimiento, pero que no cuenta con la información ni capacidad necesaria para generar retroalimentación y aportes sustantivos a las organizaciones, provocando que los mecanismos llevados a cabo por ellos sean básicamente informativos y, en su caso, restrictivos, pero poco hacen por alimentar a las organizaciones y fomentar su desarrollo.

En ese sentido, los mecanismos entre pares, es decir, que responderían a la transparencia y rendición de cuentas horizontal, pueden ser mucho más prácticos y efectivos no sólo por la confianza que ello da a las propias organizaciones, sino porque los implementadores de los mismos –en este caso Cemefi– conocen los tiempos y características de las organizaciones y, a través de la propia transparencia solicitada, pueden contribuir a la institucionalización y fortalecimiento de las propias organizaciones.

### **Bibliografía**

Aguilar Luis F. (octubre 2007) “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza” Revista CLAD Gobierno y Democracia, No. 39, Caracas.

Casar María Amparo, Ignacio Marván y Khermivirg Puente (2010) “La Rendición de Cuentas y el Poder Legislativo” Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de trabajo 241, Ciudad de México.

Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, Diario Oficial de la Federación, última reforma 24-04-2012, México.

Ormond Derry y Elke Löffler, (febrero 1999) “Nueva gerencia pública: ¿Qué tomar y qué dejar?”, Revista CLAD Gobierno y Democracia, No. 13, Caracas.

Staffan Lindberg (2009), Accountability: the core concept and its subtypes, Africa Power and Politics Program at Overseas Development Institute, Londres.

### **Páginas web**

[www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx)

[www.corresponsabilidad.gob.mx](http://www.corresponsabilidad.gob.mx)



## XII CONGRESO DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL TERCER SECTOR

## **Mesa E.3 La Formación de ciudadanos a través de programas educativos**

### **Evaluación de impacto del Concurso Institucional de Cartel “¿Qué haces con tu voto?” en los estudiantes de Licenciatura de la Universidad del Valle de México.**

*Mtra. Elizabeth Manning Martínez y*

*Mtra. Yolanda Hernández Arciniega.*

#### **Resumen.**

El presente trabajo presenta los resultados obtenidos en el estudio: Evaluación de impacto del Concurso Institucional de Cartel “¿Qué haces con tu voto?” en los estudiantes de Licenciatura de la Universidad del Valle de México. Dicho concurso se desarrolló en el marco del proyecto “UVM en la Democracia 2012”. Este concurso se llevó a cabo a nivel institucional en los 37 Campus de la UVM y fue convocado por el Centro Institucional de Valores de la Región Ciudad de México de la UVM. El objetivo general del estudio fue analizar si el Concurso Institucional de Cartel “¿Qué haces con tu voto?” promovió entre los estudiantes de Licenciatura de la UVM que participaron en el concurso el acto de votar el 1 de julio de 2012 y su responsabilidad ciudadana en la construcción democrática de México.

Palabras clave: Democracia, Responsabilidad Ciudadana, Participación Ciudadana, Voto, Proceso Electoral.

#### **Introducción.**

Formar integralmente a profesionales de excelencia altamente competitivos a nivel nacional e internacional con base en su filosofía institucional y su modelo educativo es uno de los sellos distintivos de la Universidad del Valle de México -UVM-. Para asumir parte de este compromiso la UVM crea el 4 de enero de 1999 el Centro Institucional de Valores - CIV- . Desde su creación, el Centro Institucional de Valores ha diseñado y puesto en marcha cada uno de sus ocho programas de trabajo de manera conjunta con los campus de la UVM de todo el país, a favor de la formación integral de los estudiantes y egresados de UVM.

Desde el año 2000 el Centro Institucional de Valores de la Universidad del Valle de México ha organizado 15 Concursos Institucionales de Cartel y 4 de Ensayo para difundir el impacto de los valores universales conjuntamente con diferentes Instituciones y Secretarías de Estado. Además de 3 Concursos Institucionales de Logotipo y 3 de Fotografía de temas tales como el 50° Aniversario de la UVM, el Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana, “Muestra lo Mejor de México”, así como sobre el cuidado ambiental.

Los trabajos de los alumnos de UVM ganadores de los concursos de cartel han sido divulgados por la Lotería Nacional para la Asistencia Pública en los millones de billetes conmemorativos siendo un gran medio de proyección para nuestros estudiantes a nivel profesional. Actualmente se han publicado 7 billetes en los Sorteos Magno, Especial y Zodiaco, que han llegado a todos los rincones de México.

Este 2012 el Centro Institucional de Valores conjuntamente con la Región Ciudad de México de la UVM, integrada por los campus San Rafael, Roma, San Ángel, Tlalpan, Chapultepec y Coyoacán, convocaron el Concurso Institucional de Cartel “¿Qué haces con tu voto?” a los estudiantes de nivel Licenciatura de los 37 campus de la UVM dentro del Programa UVM en la Democracia 2012, a propósito del proceso electoral que se vivió en México en el primer semestre del año.

El Programa UVM en la Democracia nació en el año 2000 en la Región Ciudad de México, tiene como objetivo concientizar a la comunidad universitaria UVM para un voto responsable a partir de inculcar una intención más crítica y reflexiva. Básicamente ha consistido en la realización de simulacros de votación y ha acercado en los últimos dos sexenios a los jóvenes a un ejercicio cívico constante como una buena práctica formativa ciudadana.

Desde octubre de 2011, UVM en la Democracia fue implementado en los 6 campus de la Región Ciudad de México como una iniciativa académica, consciente de la necesidad de formar ciudadanos responsables y críticos, alejándose de cualquier formato que considerara a la Universidad del Valle de México como simple plataforma para la proyección personal o de institutos políticos.

Cabe resaltar que el trabajo académico colegiado que realizó la Región Ciudad de México de octubre de 2011 a julio de 2012 buscó consolidar estrategias de formación cívica para que

nuestros estudiantes, docentes y administrativos ampliaran sus márgenes de comprensión social y pudieran ejercer un voto racional y crítico, a través de la reflexión, propuestas y crítica universitaria, que ayudaran a formar a los mexicanos responsables de contribuir en la resolución de la crisis socio-política que vive el país.

UVM en la Democracia está formado por cuatro etapas: 1. Sensibilización. 2. Construcción de la Democracia. 3. Encuentro y reflexión universitaria con candidatos. 4. Simulacro de Votaciones. Es importante señalar que el Centro Institucional de Valores fue invitado a participar como parte del Comité Organizador de UVM en la Democracia 2012 para las etapas de Sensibilización y Construcción de la Democracia. El Centro de Valores propuso la realización de un concurso a nivel institucional de cartel con el fin de promover entre los estudiantes de Licenciatura de la UVM el acto de votar el 1 de julio de 2012 y su responsabilidad ciudadana en la construcción democrática de México. Moción que inmediatamente fue aprobada por el Comité Organizador de UVM en la Democracia 2012 y que dio pie a la realización del concurso y del presente estudio.

### **Objetivo general.**

El objetivo general del estudio es analizar si el Concurso Institucional de Cartel “¿Qué haces con tu voto?” promovió entre los estudiantes de Licenciatura de la UVM que participaron en el concurso el acto de votar el 1 de julio de 2012 y su responsabilidad ciudadana en la construcción democrática de México.

### **Objetivos específicos.**

- a) Analizar si la participación de los estudiantes de nivel Licenciatura de la UVM en el Concurso Institucional de Cartel “¿Qué haces con tu voto?” propició en ellos la decisión de votar el 1 de julio de 2012 y el interés en el proceso electoral.
- b) Conocer qué razones motivaron a los estudiantes de nivel Licenciatura de la UVM a participar en el Concurso Institucional de Cartel “¿Qué haces con tu voto?”
- c) Constatar si el cartel ganador del concurso promovió en los estudiantes de nivel Licenciatura de UVM su participación con el voto en el proceso electoral y por tanto su responsabilidad ciudadana en la construcción democrática de México.

La relevancia de esta investigación consiste en brindar información a la Universidad del Valle de México para comprobar si la iniciativa Concurso Institucional de Cartel “¿Qué haces con tu voto?” además de motivar a los estudiantes a diseñar un cartel que suscitara el voto responsable de sus compañeros de nivel Licenciatura, tuvo un papel formativo en los mismos concursantes acercándolos a la cultura democrática de nuestro país para ir a votar en este contexto electoral del 2012. Al mismo tiempo de que brinda elementos para evaluar también el concurso por sí mismo.

### **Metodología.**

En este concurso participaron 256 estudiantes de nivel Licenciatura con 218 carteles de los Campus: Aguascalientes, Hispano, Lomas Verdes, Mérida, Puebla, Querétaro, Texcoco, Toluca, Tuxtla, Villahermosa y Zapopan. Pasaron a la etapa semifinal 116 carteles de los cuales 30 pasaron a la final en la que se eligieron los tres ganadores y las siete menciones honoríficas. Los ganadores del concurso fueron: Campus Texcoco 1° y 3er. lugar, Campus Zapopan 2° lugar y una Mención Honorífica, Campus Hispano 1 Mención Honorífica; Campus Mérida 2 Menciones Honoríficas; y Campus Villahermosa 3 Menciones Honoríficas.

Este estudio es una investigación- acción de carácter transversal con un diseño de análisis mixto (cuantitativo- cualitativo), a través de una encuesta que se aplicó al total de los participantes del concurso a manera de censo vía electrónica pero que debido al No. de respuestas podríamos considerar que hipotéticamente se aplicó por medio de un muestreo no probabilístico aleatorio incidental.

Los datos de participación del concurso fueron tomados en cuenta para tomar la decisión de realizar una encuesta electrónica y enviarla a todos los participantes del concurso, al ser 256, por correo electrónico. Se lograron enviar sólo 214 encuestas debido a que 42 correos no fueron entregados por tener información errónea.

La encuesta fue diseñada y enviada a través de *Google Docs*. Se recibió la respuesta de 47 estudiantes que constituyen el 22% de participación.

Para la construcción del instrumento electrónico se tomaron en cuenta dos momentos: el antes y el después de la participación de los estudiantes en el concurso. El instrumento constó de 10 preguntas, 9 cerradas y una abierta. En las preguntas básicamente se exploraron conceptos como

el interés de los estudiantes sobre el proceso electoral antes y después del concurso; conocer si los estudiantes pensaban votar el 1 de julio de 2012 antes y después de su participación en el concurso; qué les motivó a participar en el concurso; estar al tanto si este tipo de concursos los motivan a interesarse en el tema del concurso; constatar si el concurso fomentó en los estudiantes la decisión de votar el 1 de julio de 2012; identificar si el Concurso Institucional de Cartel ¿Qué haces con tu voto? promovió en los estudiantes participantes su responsabilidad ciudadana en la construcción democrática de México, además se les cuestionó si iban a votar el 1 de julio. Por último, en una pregunta de tipo abierto se les solicitó que nos compartieran su experiencia de haber concursado el Concurso Institucional de Cartel ¿Qué haces con tu voto?

Debido a que la convocatoria para la recepción de trabajos fue muy cercana al cierre del semestre la encuesta les fue enviada a los estudiantes participantes en el concurso prácticamente en su primera semana de vacaciones, por lo que se conjetura que el nivel de respuesta fue relativamente bajo - 22%-.

La recolección de los datos se hizo a través de una base de datos en Excel predeterminada por *Google Docs*. La vigencia de la encuesta electrónica fue del 28 de mayo al 27 de junio de 2012.

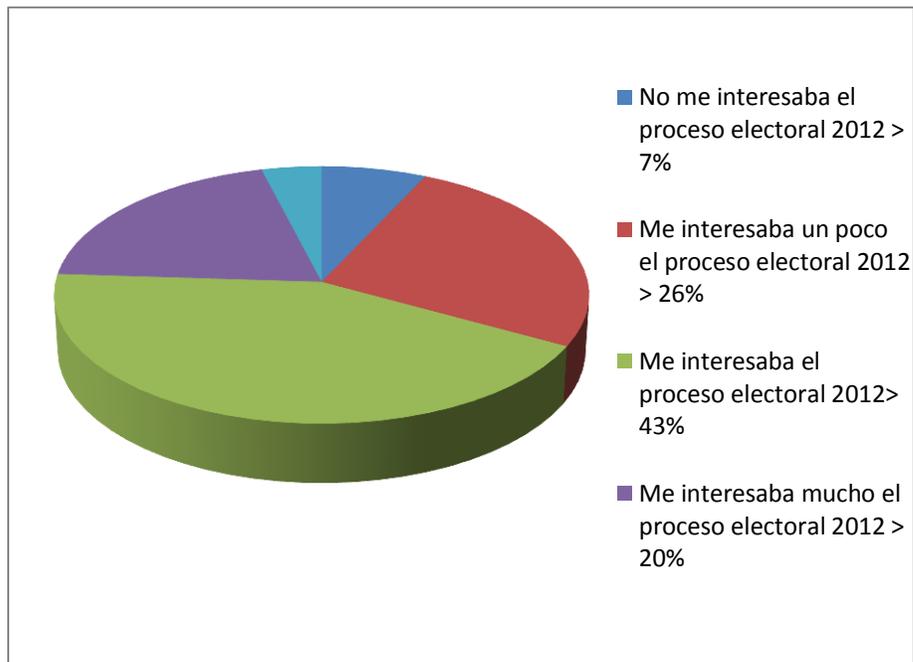
### **Resultados.**

Fueron 47 las respuestas que se recibieron vía electrónica de igual número de estudiantes de los Campus: Aguascalientes, Hispano, Lomas Verdes, Mérida, Puebla, Querétaro, Texcoco, Toluca, Tuxtla, Villahermosa y Zapopan, haciendo un total de 11 campus de 8 Estados de la República.

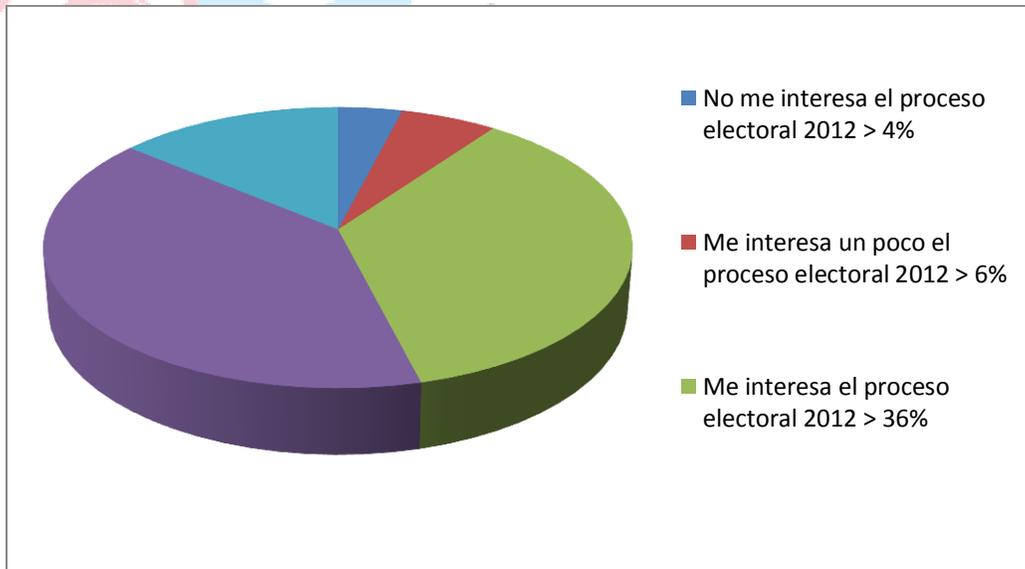
Los estudiantes que contestaron la encuesta eran de 1° a 9° semestre/ cuatrimestre predominando en un 13% los de 6° semestre/cuatrimestre y las edades de entre 17 a 26 años de los cuales fueron 25 mujeres y 22 hombres.

Los resultados por cada una de las respuestas fueron:

1. Antes de participar en el Concurso Institucional de Cartel ¿Qué haces con tu voto?:



2. Ahora después de participar en el Concurso Institucional de Cartel ¿Qué haces con tu voto?:



Al comparar las gráficas de los resultados de las preguntas 1 y 2 podemos observar que antes de participar en el concurso, al 67% de los estudiantes les interesaba de medianamente a extraordinariamente, predominando el 43% de los que les interesaba. Después del concurso, baja

el porcentaje de los estudiantes que tan solo les interesaba el proceso electoral y se duplica el % de los que les interesa mucho el proceso electoral.

3. Antes de participar en el Concurso Institucional de Cartel ¿Qué haces con tu voto?, pensaba que Votar en las elecciones del 1 de julio:



El 9% de los estudiantes que contestaron “otro” respondieron que eran extranjeros y menores de edad respectivamente.

5. Ahora después de participar en el Concurso Institucional de Cartel ¿Qué haces con tu voto?, pienso que Votar en las elecciones del 1 de julio:

6.

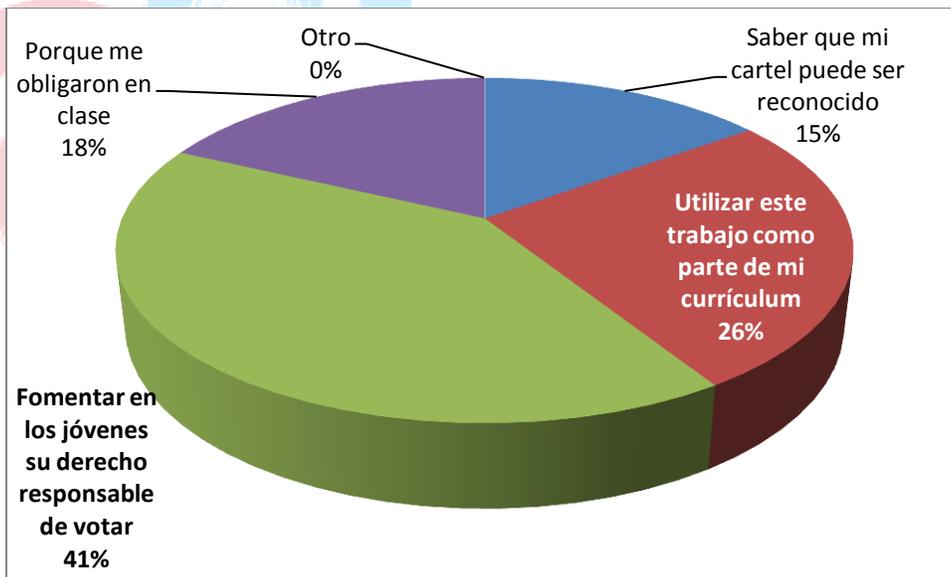


El 12% de los estudiantes que contestaron otro se refirieron elementalmente a que son extranjeros, menores de edad y no pueden votar, y hay quien opinó que su voto puede hacer la diferencia.

Comparando los resultados de las respuestas 3 y 4, vemos como disminuye el 10 % de los estudiantes que pensaban que votar era una pérdida de tiempo porque ya sabían quién iba a ganar y aumenta un 8% el de los estudiantes que piensan que es su responsabilidad ciudadana ejercer su derecho a decidir.

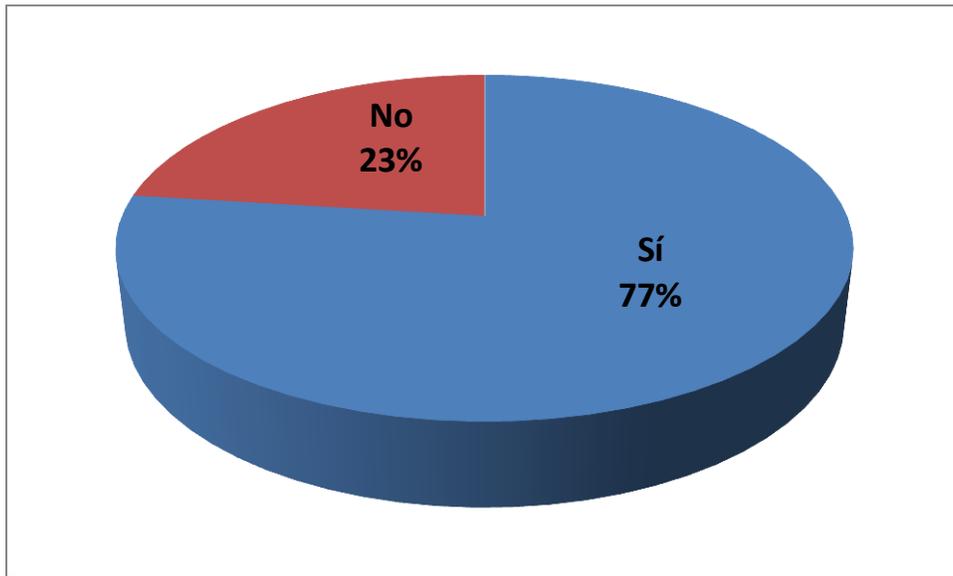
### 5. Qué te motivo a participar en el Concurso Institucional de Cartel ¿Qué haces con tu voto?

En esta respuesta los estudiantes manifiestan mayoritariamente -41%- que su participación en el concurso se debió a su interés por fomentar en los jóvenes su derecho responsable de votar. El 26% reconoce la importancia de este concurso al querer utilizar este trabajo como parte de su currículum.



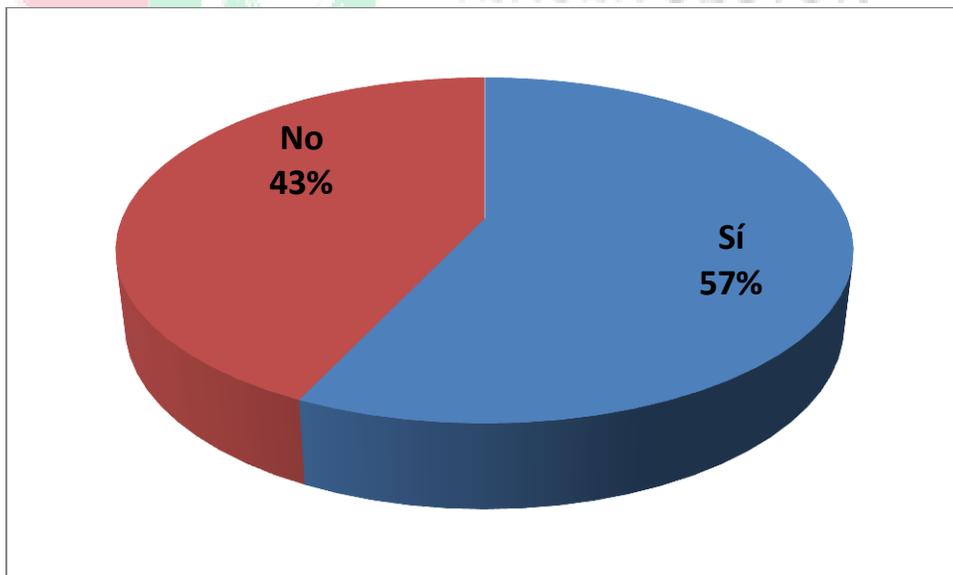
RE EL

6. ¿Crees que este tipo de concursos te motivan a interesarte en el tema del concurso?



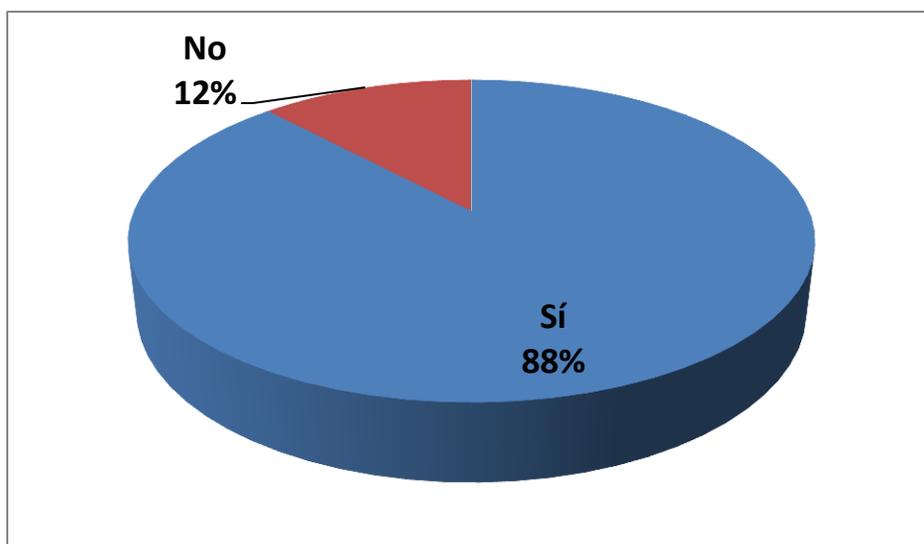
Los estudiantes para poder diseñar un cartel han de investigar acerca del tema y por medio de este concurso se logró en un 77% de los estudiantes que se motivaran a interesarse en el tema del concurso.

7. ¿Consideras que el Concurso Institucional de Cartel ¿Qué haces con tu voto? fomentó en ti la decisión de votar el 1 de julio de 2012?



El 57% de los estudiantes contestó que su participación en el concurso fomentó en ellos la decisión de votar el 1 de julio de 2012.

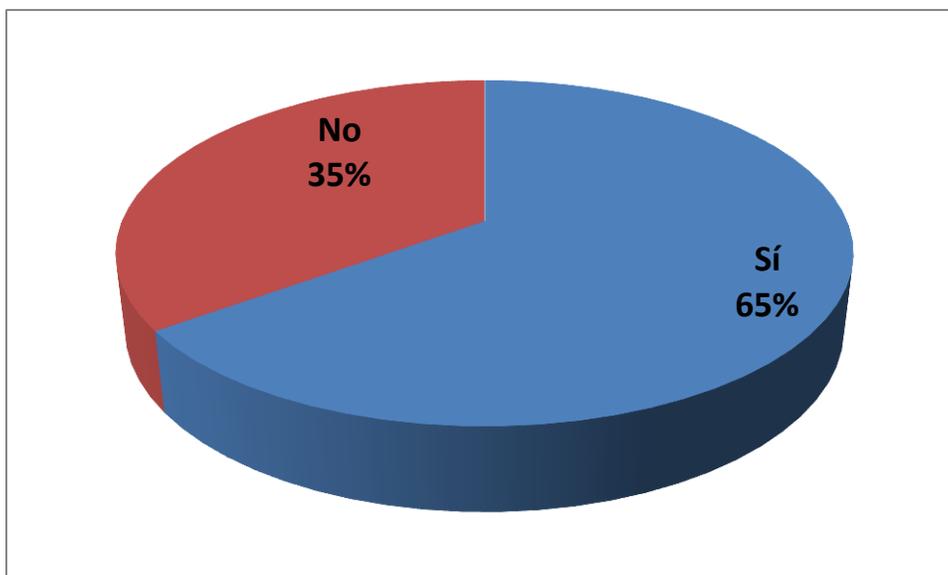
8. ¿Vas a votar este 1 de julio de 2012?



El 88% de los estudiantes sí va a votar el 1 de julio de 2012, respuesta que fue emitida aproximadamente 2 meses antes de los comicios.

9. ¿Crees que este cartel promueve en ti la idea de ir a votar este 1 de julio de 2012?





Como parte de la encuesta se les presentó a los estudiantes encuestados el cartel ganador del 1er. lugar del concurso diseñado por Oscar Monsalvo Cruz, estudiante de Diseño Gráfico de 4° semestre del Campus Texcoco para comprobar si este cartel promovía en ellos la idea de ir a votar y un 65% dijo que sí.

Cabe mencionar que en la ceremonia de premiación del concurso Oscar Monsalvo al presentar su cartel dijo “En mi cartel quise comunicarles a todos mis compañeros la importancia que tiene nuestro voto y el medio por el cual nos dan ese derecho que en este caso, es la credencial de elector o el “IFE” como todos los chavos le llamamos. Quise que fuera una frase directa que de verdad nos hiciera pensar el valor de estos dos factores, ya que a muchos de nosotros nos urgía cumplir la mayoría de edad para que nos entregaran el “IFE” y así poder disfrutar de muchos beneficios como “adultos”. Quiero agradecer a la institución por la entrega de este premio que es muy importante para mí y también por darme la oportunidad de poder entrar en este tipo de concursos que me ayuda a crecer en el ámbito escolar y profesional...”.

10. Brevemente te pedimos por favor nos compartas tu experiencia de haber participado el Concurso Institucional de Cartel ¿Qué haces con tu voto?

Los comentarios fueron en varios sentidos, los más representativos son:

- ✓ “Hizo que profundizara acerca del tema electoral, y esto provocó que abriera los ojos y darme cuenta que NOSOTROS somos los únicos que podemos decidir el futuro de

nuestro país. Fue una propuesta muy interesante y estoy muy agradecida por ser uno de los primeros lugares ganadores”.

- ✓ “Fue interesante, ya que nunca había participado en un concurso de estos. Ojalá la gente lo tome en serio y voten”.
- ✓ “Fue muy buena porque para recolectar las fotografías que plasme en el cartel, a cada alumno que le pedía de favor tomarse la foto ya que era para un trabajo ellos me externaban si votarían o no en estas elecciones, y me pude dar cuenta que en este sexenio los jóvenes están mas interesados en la política y en el rumbo de su país ya que se informan de los candidatos a la presidencia y creen que el voto es importante. esto no pasaba hace 6 años, a los jóvenes no les importaba mucho ir a votar ya que lo creían una pérdida de tiempo”.
- ✓ “Pues realmente pasamos unos días analizando todo lo que conlleva al voto desde el ciudadano hasta el resultado que se obtiene si ejerce este derecho hasta llegar a una ilustración donde plasmamos todo este proceso”.
- ✓ “El concurso hace referencia del pensamiento actual de nosotros los jóvenes debido a que, el razonamiento del voto es casi nulo en su mayoría y las campañas políticas solo han sido reflejadas por las "imágenes políticas" y no existen jóvenes informados que puedan dar argumentos importantes para poder sustentar su ideología o voto alguno”.
- ✓ “Para mí fue una experiencia inigualable, bueno hice 2 carteles (uno en equipo y el otro individual), como primer punto importante trabajé muy duro para poder hacer solo un cartel (ya que no se de muchos programas bien) 2. El haber incitado a una amiga, a que ella puede plasmar ideas y que juntos podemos salir bien y hacer un excelente trabajo ganáramos o no ganáramos. Para mí fue una experiencia extraordinaria.
- ✓ “Está bien que nos pidan carteles que nos enseñen algo y me gustó hacerlo”.
- ✓ “Creo que fue una buena propuesta para ponernos a pensar, en lo que puede hacer un voto electoral, en lo personal razoné muchas cosas, saber porque es bueno votar. Pero siento que el cartel ganador no explica los beneficios de votar este 1 de Julio”.
- ✓ “Fue muy grato ya que tuve que investigar más sobre el tema, aprender más cosas y darme cuenta de lo importante que es el votar y decidir quién va a estar a cargo de nuestro país”.

- ✓ “Que existan más concursos que motiven a los jóvenes a ser más responsables con cualquier cosa que le haga falta”.
- ✓ “Este concurso para mí fue algo que me motivó a ejercer mi voto, ya que tenía falta de información acerca de la importancia del voto en nuestro país”.
- ✓ “No comparto ninguna experiencia, me obligaron, y aunque la mayoría de mis compañeros fuimos obligados a hacerlo, creo que hubo muchos trabajos mejores que el actual ganador”.
- ✓ “No me provocó absolutamente nada, ya había decidido votar por voluntad propia no porque el cartel que hice me inspirará a hacerlo”.

En resumen, los resultados de la investigación son: Antes de participar en el Concurso Institucional de Cartel “¿Qué haces con tu voto?” al 20% de los estudiantes que concursaron les interesaba mucho el proceso electoral 2012; después de participar en el Concurso se incrementó al 40% el No. de estudiantes a los que les interesó mucho el proceso electoral 2012, esto es, se duplicó.

Al 41% de los estudiantes de los estudiantes que contestaron la encuesta, lo que los motivó a participar en el concurso fue fomentar en otros jóvenes la importancia de su derecho al voto responsable y al 26% de los alumnos los motivó utilizar este trabajo como parte de su currículum. Asimismo, el 77% de los jóvenes piensa que el concurso lo motivó a interesarse en el tema de votar responsablemente.

Por último, uno de los resultados más relevantes del estudio es que el 57% de los estudiantes participantes consideró que el Concurso Institucional de Cartel “¿Qué haces con tu voto?” fomentó en ellos la decisión de votar el 1 de julio de 2012 ya que al preguntarles en un ítem si acudirán a votar el 1 de julio, el 88% contestó afirmativamente.

Por otro lado, al darles a conocer el cartel ganador del 1er. lugar del concurso, el 65% de los estudiantes que participaron en el Concurso Institucional de Cartel “¿Qué haces con tu voto?” contestó el cartel sí los motiva a votar.

### **Conclusiones.**

El objetivo general de este estudio es analizar si el Concurso Institucional de Cartel “¿Qué haces con tu voto?” promovió entre los estudiantes de Licenciatura de la UVM que participaron en el

concurso el acto de votar el 1 de julio de 2012 y su responsabilidad ciudadana en la construcción democrática de México, con base en los resultados obtenidos en la encuesta podemos concluir que el Concurso Institucional de Cartel “¿Qué haces con tu voto?” sí logró incrementar el interés de los estudiantes encuestados en el proceso electoral 2012 de nuestro país en un 50%.

Pudimos observar con beneplácito que antes y después del concurso los estudiantes encuestados que representan a los Campus UVM de 8 Estados de la República Mexicana, en un gran porcentaje - 78%- piensan que es su responsabilidad ciudadana ejercer su derecho a decidir, lo que nos muestra que los jóvenes en estas elecciones están más conscientes de la importancia de su voto y la trascendencia de su responsabilidad ciudadana.

Uno de nuestros objetivos particulares era conocer qué razones motivaron a los estudiantes de nivel Licenciatura de la UVM a participar en el Concurso Institucional de Cartel “¿Qué haces con tu voto?”, la respuesta que tuvo un porcentaje mayor - 41%- fue fomentar en los jóvenes su derecho responsable de votar. Nos sorprendió gratamente que antes de sentirse obligados a participar por sus docentes un 26% contestó que utilizarían este trabajo como parte de su currículum y un 15% lo hizo por saber que su cartel podría haber sido reconocido. Es importante señalar que los concursos institucionales que el Centro Institucional de Valores de la UVM a lo largo de los años han adquirido una gran importancia dentro y fuera de UVM por la proyección que dan a los estudiantes premiados, ya que los trabajos ganadores han sido publicados en billetes de la Lotería Nacional, también han sido parte de campañas institucionales de Secretarías de Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil, como la Secretaría de Salud, el Servicio de Administración Tributaria SAT, la Secretaría de Economía, la Cámara de Diputados, la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, México Unido Contra la Delincuencia A.C., entre otras.

Otro aspecto digno de resaltar es que el 57% de los encuestados consideraron que el Concurso Institucional de Cartel ¿Qué haces con tu voto? fomentó en ellos la decisión de votar el 1 de julio de 2012 y el 77% de los estudiantes creyeron que este tipo de concursos los motivan a interesarse en el tema del certamen.

También deseábamos constatar si el cartel ganador del concurso promovió en los estudiantes de nivel Licenciatura de UVM su participación con el voto en el proceso electoral y por tanto su

responsabilidad ciudadana en la construcción democrática de México. La respuesta de los estudiantes encuestados fue muy optimista ya que el 65% contestó que sí. Lo que nos da la seguridad de que la elección de los jurados del concurso fue acertada.

Nos pareció importante dejar un espacio para que los jóvenes plasmaran su pensamiento acerca de su experiencia de participar en el concurso. Es interesante comprobar que la mayoría de los encuestados vertió comentarios positivos acerca de su experiencia, aprendizaje y trascendencia de participar en el concurso. Es cierto que no todos los participantes quedan conformes con el resultado del cartel ganador pero comentarios como el de especificar en mayor medida los criterios a calificar por los jueces serán tomados en cuenta para siguientes convocatorias de concursos.

Por último podemos concluir que el Concurso Institucional de Cartel “¿Qué haces con tu voto?” cumplió con su objetivo y esta experiencia nos motiva a continuar trabajando a favor de la participación de los jóvenes en concursos institucionales, acerca de temas de trascendencia personal y social a favor del bien común, brindándoles un espacio de expresión y proyección profesional que les sirva como plataforma de crecimiento integral.

#### **Fuentes de información:**

Colección Apuntes de la Democracia 2, (2010). La participación ciudadana como derecho político y eje del desarrollo humano. México: Instituto Federal Electoral -IFE-.

Jiménez, Luis (2009). Organismos Autónomos y Democracia: El caso de México. Bulletin of Latin American Research. Vol. 28 Issue 3, p434-435. 2p. DOI: 10.1111/j.1470-9856.2009.00310\_5.x.

Murillo, Maria Victoria, Oliveros, Virginia y Vaishnav, Milán (2010). Electoral revolution or democratic alternation? Latin American Research Review; Vol. 45 Issue 3, p85-114, 28p.

Naval. Concepción (2003). Democracia y participación en la escuela. Anuario Filosófico, Vol. 36 Issue 1/2, p183-204. 22p.

Olvera J. Alberto (2010). Ciudadanía y Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 27. México: Instituto Federal Electoral -IFE-.

Torcal, Mariano (2004). El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral. International Journal of Public Opinion Research. Vol. 16 Issue 2, p224-26. 3p.

Vallejo, Iván (2010). La identidad en democracia. Anuario Filosófico; Vol. 43 Issue 3, p654-658, 5p.

Vázquez, José Juan, Panadero, Sonia y Rincón, Pulina (2008). Implicación de las actitudes y desesperanza en la participación electoral de estudiantes españoles y latinoamericanos. Revista Latinoamericana de Psicología, volumen 40, N° 3, 551-564.



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

## **Proceso de implementación de políticas educativas prestadas.**

### **Caso de estudio: enseñanza de las ciencias en México**

Yolko Sierra Zamudio

En la actualidad, las políticas y programas educativos implementados en un país se originan frecuentemente en otro lugar y por lo tanto son concebidos dentro de otro contexto. Esta tendencia es especialmente evidente en países en vías de desarrollo, donde las prácticas han sido “prestadas” del extranjero. Investigaciones sobre el proceso de implementación de prácticas “prestadas” es escasa y especialmente necesaria en países en vías de desarrollo, los cuales, son los menos capaces de desperdiciar recursos y tiempo como resultado de procesos de implementación sin planear. El presente estudio analiza el proceso de implementación de un programa sobre enseñanza de la ciencia desarrollado en Estados Unidos e implementado en México por una organización de la sociedad civil. A través de un caso de estudio, conformado por entrevistas con los principales promotores del programa, la investigación revela que factores externos como cambios políticos y eventos internacionales afectan directamente un programa; sin embargo, un liderazgo fuerte, apropiación del programa y vinculación con personas en puestos clave, facilitan su continuidad. Los resultados del presente estudio proporcionan una mirada interna a quienes se dedican a implementar programas y su evolución a una política educativa.

**Palabras clave: Proceso de implementación, políticas prestadas, enseñanza de la ciencia, Organizaciones de la sociedad civil en políticas educativas, caso de estudio.**

## **INTRODUCCIÓN**

Modelos, reformas y políticas en diversos campos están siendo trasplantados cada día de un país a otro. En educación, personas dedicadas a realizar políticas han tomado prestadas<sup>542</sup> mejores prácticas del extranjero incorporándolas en sus países de origen esperando resultados similares e incluso mejores.

---

<sup>542</sup> En inglés, dentro de temas de educación se ha denominado “Policy Borrowing” al proceso de préstamo de políticas y/o prácticas educativas entre países. Para este trabajo utilizaremos el término “préstamo” para denominar la incorporación de prácticas venidas del extranjero.

Si bien el proceso de “préstamo” de prácticas educativas entre países ha existido desde el siglo XIX (Epstein 1994), el número de prácticas prestadas se ha incrementado en tiempos recientes debido a la globalización (Spreen 2004). Aún con esta tendencia, la investigación dentro de este campo no ha crecido al mismo paso. Incluso, la investigación que existe se enfoca en lo que ha sido prestado dejando de lado “qué tanto de lo que se ha prestado ha sido de hecho, implementado” (Steiner-Khamsi, 2000, p. 155). Para los dedicados a la política educativa (ver Haddad 1995, Cye 1999 y Grindle 2004), el proceso de implementación de una práctica es considerado una etapa crucial la cual no ha sido estudiada a profundidad, especialmente en países en desarrollo los cuales, paradójicamente, son los menos capaces de desperdiciar recursos y tiempo como resultado de procesos de implementación sin planear. Para Steiner-Khamsi (2000) los países a lo que les prestan – usualmente países en desarrollo – han sido vistos como receptores pasivos y “sus historias de resistencia, modificación e indigenización (tropicalización) de materiales educativos importados no han sido suficientemente relatados” (p. 156). Aún más, los casos documentados que existen provienen del norte y como indica Dye (1999), la aplicación de esas investigaciones para los políticos educativos en países en vías de desarrollo está lejos de la realidad.

Aún sabiendo de la falta de investigación sobre el tema, estudios al respecto siguen sin elaborarse. Dada la necesidad de investigación de este tipo, este estudio analizará el proceso de implementación de un programa de enseñanza de las ciencias en México a partir de una práctica que ha sido “prestada” de los Estados Unidos.

Para este estudio, el proceso de implementación es considerado como el proceso a través del cual se introduce y mantiene un programa en algún sistema educativo. El nivel de análisis del programa de enseñanza de la ciencia se sitúa en el nivel nacional y estatal, y se enfoca en los factores externos que impactan la práctica de una política – la forma en que el programa se ha implementado en las escuelas y los salones de clase esta fuera del objetivo de este trabajo –.

A continuación se darán los antecedentes sobre el programa de Enseñanza de la Ciencia, sobre su origen en los Estados Unidos y cómo llegó a México hasta el año 2005 donde concluye esta investigación enfocada al caso de Nuevo León. Posteriormente se abordarán las preguntas de investigación, metodología y el marco conceptual a partir del cual se analizó el caso de estudio para finalmente dar a conocer los resultados y conclusiones del presente trabajo.

## ANTECEDENTES

El proyecto de enseñanza de las ciencias al que se hace referencia utiliza unos Sistemas de Enseñanza Vivencial e Indagatoria de las Ciencias (SEVIC) los cuales se definen como un programa de mejora en la enseñanza y aprendizaje de ciencias en la educación básica. Este sistema se basa en la teoría constructivista de Piaget centrada en el aprendizaje. Algunas características de los SEVIC son: la manipulación de materiales en cada clase, se enseña un tema a profundidad (en vez de varios temas superficialmente) y principalmente se busca el desarrollo de habilidades del pensamiento en lugar de la acumulación de conocimiento.

Los SEVIC fueron desarrollados en Estados Unidos en la década de 1980 a través de la Academia de Ciencias, la fundación nacional para la ciencia y el centro nacional de recursos para la ciencia de aquel país. A partir de los 90's habían consolidado una difusión en su país y otros países mostraron interés en los SEVIC para implementarlos en sus sistemas educativos. Desde entonces, países como Suecia, Francia, China, Colombia, Brasil, Chile y México se acercaron al Centro Nacional de Recursos para la Ciencia de Estados Unidos buscando apoyo para llevar a sus países de origen programas completos de ciencias que denominaremos SEVIC.

En México, los SEVIC han sido promovidos desde el año 1998 por la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia (FUMEC). FUMEC es una organización binacional no gubernamental dedicada a la promoción de la ciencia y la tecnología en diversos campos. Para el año 2002, la demanda de Estados en el país solicitando la implementación de los SEVIC creció de tal forma que se fundó una nueva asociación nacional dedicada a la promoción de la enseñanza de la ciencia en México denominada Innovación en la Enseñanza de la Ciencia (INNOVEC).

Desde 1998 y hasta el 2005, 15 estados de la República habían trabajado con los SEVIC en escuelas primarias públicas; sin embargo, sólo cuatro estados trabajaban con los SEVIC durante la realización de este estudio (2004-2005). Los cuatro estados eran: Tamaulipas, Quintana Roo, Coahuila y Nuevo León. Dado que Nuevo León fue de los primeros estados en aplicarlo y en el momento tenía el mayor número de escuelas y profesores trabajando con los SEVIC se decidió realizar este estudio sobre ese Estado. Adicionalmente, Nuevo León fue el primer estado donde la Secretaría de Educación estatal financió el programa por completo y a pesar de cambios en gobierno y otros sucesos, el programa se ha logrado mantener hasta el momento. Estos hechos

proporcionaban información útil para el presente estudio y posteriormente realizar análisis comparativos entre éste y otros estados y dentro de un mismo estado en distintas localidades.

## **PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

Como se mencionaba al inicio de este documento, investigación sobre el proceso de implementación de políticas prestadas de otros países es escasa; por lo tanto el análisis de este caso de estudio resulta útil al proveer de información sobre fuentes y eventos que facilitan o impiden la implementación de programas y/o políticas prestadas en un contexto diferente. Para este estudio se consideró la implementación como la forma en que se introdujo y se dio continuidad a los SEVIC como una política prestada a nivel de organización/institucional. La forma en que fue implementada dentro de los salones de clase queda fuera del objetivo de este estudio. El objetivo del presente análisis se limita a las acciones que los implementadores y propulsores de estos sistemas realizaron para asegurar la continuidad de los SEVIC. En concreto, este estudio analiza el proceso de implementar una práctica prestada a nivel nacional y sobre todo estatal. Para entender el proceso de implementación se siguieron las siguientes preguntas:

1. ¿Por qué México, y específicamente Nuevo León, decidieron implementar los SEVIC en su sistema educativo?
2. El hecho de que los SEVIC sean un programa prestado ¿ha afectado la forma en que el programa es implementado?
3. ¿Qué factores han intervenido en el proceso de implementación? De qué forma han impactado eventos nacionales e internacionales en la introducción de los SEVIC durante el período de 1998 hasta 2005?

Las preguntas anteriores son necesarias para entender el proceso de implementación, desde el origen y las razones por las que se eligió este proyecto hasta el momento en que se realizó este estudio.

## **METODOLOGÍA**

A partir de la bibliografía revisada, la metodología utilizada para este trabajo fue el caso de estudio. Los casos de estudio son utilizados frecuentemente en el análisis de la implementación de programas educativos (ver: Warwick et. Al. 1992, Haddad 1995, Reimers 1997, Martin Epper 1997, Grindle 1991 y 2004 y Spreen 2004). De acuerdo a (Cohen et. al. 2000), los casos de estudio son el método cualitativo más común y son utilizados para establecer causas y efectos en contextos reales. Las entrevistas son la principal fuente de datos en este tipo de estudios. Todas las entrevistas fueron grabadas y transcritas para su posterior análisis.

Los criterios para la selección de sujetos para entrevistar se realizaron de acuerdo al rol que tuvieron las personas en la implementación del proyecto. Se llevaron a cabo entrevistas con cuatro responsables del proyecto en Nuevo León, con personas que estuvieron inicialmente y las que en ese momento eran las responsables. Además se entrevistó a los dos directivos de FUMEC e INNOVEC, es decir, de las organizaciones promotoras de los SEVIC en México.

Las entrevistas fueron realizadas en persona con el personal de FUMEC e INNOVEC y vía telefónica con los responsables de Nuevo León. La autora de este estudio estuvo involucrada en el proyecto por lo cual se advierte un cierto sesgo en el conocimiento de los hechos. A fin de disminuir el posible sesgo, durante las entrevistas se solicitó a los entrevistados no asumir que la entrevistadora tenía conocimientos previos y que ellos describieran los hechos por completo y con sus palabras.

## **MARCO CONCEPTUAL**

El marco conceptual se divide en dos secciones, la primera revisión se refiere a “Políticas prestadas” y la segunda sección al análisis de políticas a través de diferentes modelos y que para fines de este estudio se construyó un modelo de análisis de políticas prestadas.

En la primera sección se revisaron varios casos de estudio y modelos que algunos autores han desarrollado para el análisis de programas implementados de un lugar a otro.

Un primer caso de estudio realizado por Martin-Epper en 1997, analiza un programa de educación a distancia llevado a cabo en 3 diferentes estados de los Estados Unidos y cómo la implementación en cada uno de los estados tuvieron diferentes procesos y resultados. Si, como lo

muestra este caso, es muy frecuente que una misma política tenga diferentes procesos de implementación dentro de un mismo país, los resultados de políticas prestadas entre países tienen resultados aún más divergentes.

Otros autores como Steiner-Khamsi y Spreen hacen especial énfasis en la *contextualización* de políticas prestadas a través de sus análisis en casos de prácticas de Gran Bretaña implementadas en Sudáfrica y Ghana. Estos autores, entre otros, sostienen que la agenda política de un país está involucrada en el proceso de transferir modelos educativos. Este argumento lo sostiene Finegold et al. (1993) al analizar las políticas que compartieron Estados Unidos y Gran Bretaña durante las administraciones de Thatcher y Reagan.

En cuanto a los diferentes modelos analizados para el análisis de políticas prestadas se retomaron a los siguientes autores y se realizó un cuadro comparativo entre ellos:

<b>CATEGORIAS</b> <b>AUTOR</b>	<b>HADDAD</b>	<b>GRINDLE</b>	<b>KINGDON</b>	<b>PHILLIPS &amp; OCHS</b>
<b>Elaboración de la Política</b>	Análisis de la situación existente	Elaboración de la agenda pública	Elaboración de la agenda pública	Atracción entre países
	Recabar posibles opciones de políticas	Diseño	Alternativas	
	Evaluación de las opciones			
	Toma de decisión sobre la política	Adopción	Elección autoritaria	Decisión
<b>Planeación</b>	Planeación sobre la implementación de la política	Implementación	Implementación de la decisión	Implementación

<b>Ajuste</b>	Evaluación sobre el impacto de la política	Sustentabilidad		Internalización
	Siguientes ciclos de política			

Es a partir de la revisión de estos autores que se elabora un ciclo de análisis para políticas prestadas a fin de realizar el estudio del presente caso de estudio.

El ciclo construido para este análisis engloba las siguientes etapas:

- 1) Elaboración de la agenda pública
- 2) Opciones de políticas, atracción entre países y decisión
- 3) Contextualización de la política
- 4) Planeación de la implementación de la política
- 5) Evaluación y modificación

## **RESULTADOS**

El origen de los SEVIC en México se abordará a nivel nacional y posteriormente en el estado de Nuevo León. El iniciador del proyecto en México es el Director Ejecutivo de la Fundación México Estados Unidos para la Ciencia (FUMEC). Al ser el primer entrevistado, comentó que él supo de los SEVIC durante una conferencia de educación en EUA, conoció los materiales y el proyecto que tenía la Academia de Ciencias de EUA con distritos escolares de EUA y pensó que era lo que necesitaban los estudiantes en México. Así que con el apoyo de una empresa y de la Academia Mexicana de Ciencias por lo que, se tradujeron y adaptaron los programas. Esto ocurrió a finales de 1980 y solamente algunas personas, especialmente aquellos involucrados con la ciencia, comprendían la importancia de mejorar la enseñanza de las ciencias desde la educación básica. Los SEVIC se presentaron a científicos, políticos y empresarios que tenían algún interés en el tema. Entre ellos se presentó al Secretario de Educación Pública Nacional quien aceptó realizar un pilotaje del proyecto en algunas escuelas de la Ciudad de México. Sin embargo, el pilotaje fue por sólo un año ya que hubo cambio de autoridades y las nuevas decidieron no continuar con el trabajo. Posteriormente, hubieron otros esfuerzos para trabajar con los SEVIC en otros estados de la República los cuales ayudaron a incluir otros elementos en la

forma de trabajar los SEVIC en México a diferencia de EUA. Por ejemplo, se incluyó el trabajo de asesores pedagógicos y asistentes científicos así como una capacitación más larga para los docentes Mexicanos.

Durante las entrevistas, para el promotor nacional y el promotor en Nuevo León las principales razones de trabajar con los SEVIC y no con otros programas se enfocaron en los objetivos que claman los SEVIC: 1) el desarrollo de habilidades de pensamiento y no sólo de conocimiento, 2) la formación que recibe el profesor y 3) el material de apoyo que reciben tanto profesores, estudiantes y escuelas para trabajar con el sistema. A pregunta expresa de por qué se trabajo con los SEVIC y no con otro modelo, ambos iniciadores coincidieron en decir que fueron las únicas opciones valoradas, no se busco otras pero dado que ya se habían piloteado en México y se había realizado un esfuerzo significativo en su adaptación, se tomo como la opción adecuada para implementar.

En cuanto a si el origen de los SEVIC como un modelo extranjero tuvo algún impacto en su implementación, los 6 entrevistados afirmaron que no tuvo ni ha tenido ninguna implicación. Si acaso, un temor ha sido que dado su origen, el costo de su implementación seria alto pero al profundizar en la puesta en práctica se evidencia que no es así. En comparación con los casos revisados durante la revisión bibliográfica para este estudio, frecuentemente habían diferencias culturales entre el contexto original del proyecto con el lugar donde se implementaría, ya que generalmente son los extrajeros quienes apoyan en la implementación del proyecto, en el caso de los SEVIC en México, esto no ha sucedido ya que la intervención de expertos extranjeros ha sido mínima y se ha limitado a la presentación de sus experiencias. Incluso el financiamiento del proyecto no ha tenido nada que ver con los Estados Unidos.

### **Implementación en Nuevo León.**

Se divide en 3 fases, un pilotaje en el ciclo escolar 1998-1999 cuando las autoridades eran nuevas y el secretario de educación era un empresario con deseos de trabajar con proyectos innovadores. Sin embargo, los recursos utilizados para su implementación provenían de una empresa que se fue a la bancarrota y no fue posible continuar con su trabajo. Durante el 2001 se reinicio el proyecto con recursos de la secretaria de educación del estado de Nuevo León y dado que se asignaron muchos recursos se incrementó exponencialmente el número de escuelas, docentes y estudiantes

a quienes llegaban los SEVIC. Desafortunadamente el brinco exponencial demerito el trabajo y los resultados del proyecto por lo cual al siguiente año se disminuyo el alcance del proyecto. Para el año 2003 tuvieron lugar elecciones de gobernador en el estado por lo que se temió por la continuidad del proyecto con el cambio de gobierno. El proyecto podría detenerse e incluso suspenderse como es usual con proyectos en educación. Sin embargo, al estar constituido INNOVEC y el hecho que su junta de gobierno estuviera conformado por personas con contactos se logró la continuidad del proyecto. El hecho de que INNOVEC sea una OSC apolítica fue determinante para que los SEVIC continuaran en el estado.

Otro elemento importante para consolidar e incrementar el alcance de los SEVIC, ha sido la organización de conferencias internacionales sobre enseñanza de las ciencias. Las primeras tres conferencias bianuales se organizaron en Monterrey. Esto posiciono al estado como líder nacional del proyecto y al mismo tiempo comprometió a sus autoridades a continuar con el apoyo financiero y de recursos humanos.

Hasta aquí los SEVIC como proyecto de enseñanza de las ciencias no se había valorado como un tema de importancia en el país, sin embargo en el año 2001 a la par que se organizó la primera conferencia internacional, se divulgaron los resultados del TIMSS (Third International Math and Science Study) del año 1995, los resultados habían ocultado dado que México era el último y penúltimo país en el ranking. Estos datos se publicaron en Octubre del año 2001 y en Diciembre del mismo año se publicaron los resultados de PISA desarrollado por la OCDE ubicando a México en el mismo lugar. Estos resultados y su divulgación abrieron una ventana de oportunidad para incluir la enseñanza de la ciencia en la agenda publica del país y dado que era de los pocos proyectos sobre el tema, se facilito su implementación y crecimiento de los SEVIC a otros estados. Estos factores aunados al compromiso del director de FUMEC y de los contactos con personas en puestos clave, garantizaron la continuidad y crecimiento de los SEVIC en Nuevo León.

Contradictoriamente, se habla de los resultados de los SEVIC, sin tener evidencias formales y concretas sobre sus logros y resultados. De cualquier forma esto no ha sido determinante para detener su implementación aunque sus líderes saben que una pieza clave pendiente que se debe atacar es el de su evaluación.

Como en todo programa, los recursos económicos son clave para lograr su implementación, continuidad e incluso resultados. Los entrevistados coinciden en que INNOVEC ha logrado que la secretaria de educación estatal y federal comprometan los recursos necesarios y que otras organizaciones aporten asistentes pedagógicos y compañías recursos para la adquisición de materiales.

## **CONCLUSIONES**

Como resultado de este estudio se analizó el proceso de implementación de los SEVIC en México de forma estatal y en menor medida nacional. Se subrayaron los factores externos que intervienen en la elaboración de la agenda pública y las etapas que comprenden la implementación de una política dentro del modelo de políticas prestadas.

En general los SEVIC no han sido evaluados ni en Nuevo León ni en el resto del país. Por lo tanto, no hay evidencias de sus logros lo cual es una de sus debilidades. Los responsables del programa en Nuevo León están consientes de la falta de estas evidencias formales y deben construir un modelo de evaluación de aprovechamiento escolar, de aprendizaje de profesores y de otros temas enfocados a los logros del proyecto en sí.

La introducción e implementación del programa fue influenciada por los acontecimientos ocurridos de forma nacional e internacional. La publicación de los resultados de TIMSS y PISA y el discurso nacional e internacional sobre la relevancia de la enseñanza de la ciencia en educación básica tuvo consecuencias favorables para la implementación del proyecto de SEVIC. Las autoridades educativas y líderes educativos cambiaron su actitud respecto a la enseñanza de la ciencia y la incluyeron en la agenda pública pendiente.

Especialmente relevante para los alcances de los SEVIC en el país fue el rol del líder. La influencia de una persona en el lugar correcto, en el momento correcto y con las redes de personas en puestos claves son elementos necesarios, los cuales resultaron evidentes para el éxito de este proyecto. El hecho que el líder identifique los eventos que abren una ventana de oportunidad y que tiene la visión de producir los factores necesarios para introducir una innovación fue invaluable y definió en mucho el camino del avance del proyecto (de la política). Como es sabido, situaciones fuera de control como cambios políticos (elecciones, publicación de

resultados, encuestas entre otros) suelen poner en riesgo los proyectos. En el caso de los SEVIC fue posible superar las situaciones gracias a las acciones que INNOVEC realizó a través de su líder así como las relaciones con personas y organizaciones clave.

Un obstáculo constante en el trabajo de los SEVIC, discutido por los entrevistados, es la falta de recursos y los procedimientos burocráticos utilizados por el gobierno. Una posibilidad para incrementar la calidad del programa y el alcance del proyecto es constituir oficinas regionales de INNOVEC en los estados a fin de facilitar el uso de recursos y de tener contacto directo con los responsables locales.

El establecimiento de INNOVEC como asociación Mexicana dio un gran sentido de pertenencia de los SEVIC como un programa nacional. Por lo tanto, el hecho de que el origen Estadounidense de los SEVIC nunca ha significado un cambio o alguna diferencia en su percepción por los usuarios (docentes y estudiantes).

A pesar de que el objetivo de INNOVEC y de FUMEC no es impulsar una política educativa respecto a enseñanza de las ciencias, es evidente que el trabajo y la labor de difusión de este proyecto podría llegar a tener un alcance de política pública. Sin embargo es necesario que INNOVEC se dé cuenta de esta posibilidad para impulsarla intencionalmente. A partir de este caso de estudio se ve la necesidad de fortalecer el trabajo de OSC e incrementar la participación en el seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Aún queda mucho por estudiar sobre este caso y cómo será su continuidad. Este trabajo pretendió dar algunas ideas sobre posibles estudios futuros para lograr tener un proyecto nacional a largo plazo adaptándose a las necesidades de otros contextos dentro del país. La implementación en cada uno de los estados y dentro de los estados las diferencias entre localidades deben documentarse a fin de retroalimentar futuras implementaciones.

## **REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA**

1. Allen, Ruby, (2001) *Hands-on Science and Student Achievement*, The Rand Corp.
2. Cohen, L., et. al (2000) *Research Methods in Education*. (5th Ed.). New York: Routledge/Falmer.

3. Dyer, C. (1999) *Researching the Implementation of Educational Policy: A backward Mapping Approach*. *Comparative Education* 35 (pp. 45-61)
4. Halpin, D. & Troyna, B. (1995) *The politics of Education Policy Borrowing*. *Comparative Education*, Volume 31 No. 3 pp. 303-310
5. Haddad, W. (1995). *Education policy-planning process: an applied framework*. *Fundamental of Educational Planning Series*. Paris: International Institute for Educational Planning (IIEP)
6. Finegold D., McFarland L., Richardson W., (1993) *Something borrowed, Something learned?* The Brookings Institution, U.S.A
7. Grindle, M. (2004), *Despite the odds. The contentious Politics of Education Reform*. Princeton University Press.
8. Hogwood, G and L. Gunn. (1993). *Why perfect implementation is unattainable*. In M. Hill (Ed). *The Policy Process, A reader*. New York: Harvester Wheatsheaf (pp. 238-247)
9. Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Little, Brown and Company. Boston
10. Martin-Epper, R., (1997) "Coordinación and Competition in Postsecondary Distance Education. A comparative case study of statewide policies." *Journal of Higher Education*, Vol. 68, No. 5.
11. McLaughlin, M. (1987) *Learning from experience: Lessons from Policy Implementation*. *Educational Evaluation and Policy Analysis*. Vol. 9, No.2 pp. 171-178.
12. Phillips, D. & Ochs, K. (2003). "Processes of Policy Borrowing in Education: Some Analytical and Explanatory Devices." *Comparative Education* 39(4).
13. Reimers, F. (1997). *Changing Schools through Participatory Knowledge Management in El Salvador: Can Education Systems learn?* In Chapman, et al. (Eds). *From Planning to Action: Government Initiatives for Improving School-Level Practice*. Paris: UNESCO (pp. 147-172)
14. Sabatier, P. (1993). *Top Down and Bottom Up Approaches to Implementation Research*. In M. Hill (Ed). *The Policy Process, A reader*. New York: Harvester Wheatsheaf (pp. 266-293)

15. Sierra Zamudio, Y. (2005). Implementation Process of Hands-on Inquiry Systems A case study of Nuevo Leon, Mexico. Master of Arts Monograph. Stanford University School of Education.
16. Spreen, C. A. (Forthcoming). (Fall 2004) The Vanishing Origins of Outcomes-Based Education. In Phillips D. and Ochs, Historical Perspectives on Educational Borrowing. Oxford Studies of Comparative Education
17. Steiner-Khamsi G. & Quist O. H. (2000a) The Politics of Educational Borrowing: Reopening the Case of Achimota in British Ghana, Comparative Education Review, Vol. 44, No. 3
18. Steiner-Khamsi G. (2000b) Transferring Education, Displacing reforms pg155-187 (2000) in Discourse Formation in Comparative Education, Jürgen Schriewer (ed), Peter Lang.



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR

## **Resultados de un Programa de Intervención Escolar dirigido a Niños de Escuelas Primarias Públicas de México para promover un Estilo de Vida Saludable**

*Jair Morales Camarena<sup>1,2</sup>,*

*Francisco Javier Morales Camarena<sup>1,3</sup>,*

*Castulina Niño-Martínez Castro<sup>1\*</sup>*

*<sup>1</sup>Project Concern International México, <sup>2</sup>*

*Universidad Anáhuac del Sur,*

*<sup>3</sup>Instituto Tecnológico de Monterrey CCM,*

*\*Correspondencia: [lina@pcimexico.org.mx](mailto:lina@pcimexico.org.mx)*

### **Resumen**

Se evaluó un programa de intervención escolar orientado a mejorar los hábitos de alimentación y actividad física en niños en edad escolar. El programa fue evaluado a través de una encuesta aplicada a una muestra aleatoria de niños de primer y segundo grado que han participado en el programa en dos ciclos escolares (2009-2011). Nuestros resultados indican que los niños al final del período de evaluación reportan un consumo más frecuente de verduras y frutas, un incremento de la actividad física dirigida por el docente dentro del salón de clases, así como mejores prácticas en la preparación de su refrigerio. Los resultados muestran diferencias significativas por sexo; se observa que el programa tiene mejores resultados con las mujeres.

**Palabras claves:** infantil, programa, educativo, actividad física, nutrición, evaluación, hábitos alimenticios.

### **Introducción**

En las últimas décadas la obesidad infantil se está convirtiendo rápidamente en un grave problema de salud en el mundo. Según estimaciones de la International Obesity Task Force (IOTF), en el 2004 el 10 % de los niños (5-17 años) presenta obesidad o sobrepeso [1]. Este problema se distribuye de forma desigual entre las distintas regiones del mundo, mientras que en

África y Asia los niveles promedios de sobrepeso están por debajo del 10 %, en Europa y América este porcentaje es mayor del 20 % [2] [3].

En México estudios recientes muestran que la incidencia y prevalencia de la obesidad han aumentado de manera progresiva rápidamente. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006; la prevalencia de sobrepeso u obesidad en niños de 6 a 11 años fue de 26 % y en niñas del 27 % [4]. Estos datos colocan a México como el segundo país de América con mayor problema de niños con sobrepeso sólo por debajo de los Estados Unidos (IOTF) [1].

Las consecuencias de la obesidad en los niños y adolescentes dependen particularmente del grado de sobrepeso. Entre las complicaciones inmediatas en la salud encontramos: problemas ortopédicos, respiratorios, así como trastornos psicosociales producto de la discriminación que sufre el niño. Otras complicaciones a mediano y largo plazo son hipertensión arterial, diabetes tipo II, entre otras enfermedades [5].

Aunado a los daños en la salud de la población; para México el problema de la obesidad representa un elevado gasto público. En México datos oficiales apuntan que la atención médica de las enfermedades atribuibles al sobrepeso y la obesidad se incrementó un 61 % durante el periodo 2000-2008. En 2008 este costo representó el 33.2 % del gasto público federal en servicios de salud en ese año. Se estima que para 2017 dicho gasto se incremente en un 85 %; lo que representa un riesgo para la sustentabilidad del sistema de salud nacional [6].

La obesidad es un trastorno multifactorial en cuya etiología están implicados factores genéticos, metabólicos, psicosociales y ambientales. En México, los principales factores de riesgo asociados a la obesidad en los niños son por un lado el cambio en los hábitos de alimentación que incluyen productos de alta densidad energética y la disminución en el grado de actividad física [7]. De facto, la obesidad tiende a originarse en la infancia, como los hábitos de vida condicionantes de su desarrollo en la edad adulta [8].

La selección de los alimentos en los niños tiene su primer origen en el entorno familiar; son los padres de familia los responsables de elegir y cuidar la cantidad de alimentos que ingieren sus

hijos. Es durante los primeros años de vida, cuando los padres no sólo ejercen un enorme control sobre lo que ingieren sus hijos, sino también juegan un rol esencial en el desarrollo de las preferencias alimentarias de éstos [10]. Sin embargo, conforme van creciendo, los hijos adquieren mayor control sobre su dieta y la influencia de los padres va disminuyendo. Una vez que los hijos empiezan a ser más libres en la elección de sus alimentos, son otros entornos, como el escolar y los amigos los que ejercen una mayor influencia sobre la dieta y los hábitos de los niños [9], [10], [11].

En este sentido, los programas de intervención a nivel escolar constituyen una de las estrategias más importantes para transformar los hábitos de los niños, y promover el auto-cuidado de la salud en la población infantil. Lo óptimo es que estas estrategias integren a todos los actores relacionadas con la prevención de la obesidad en el infante: a los padres de familia, a los docentes, a las autoridades educativas y a la comunidad escolar en general [12], [13], [14], [15].

Bajo este paradigma, en febrero del 2006, OGALI S.C. consultoría en nutrición en coordinación con Project Concern International A.C. organización social, iniciaron la operación del programa “Juego y Comida dan Salud a tu Vida” (JYC) a nivel piloto con la participación de 23 escuelas primarias urbanas y rurales con el apoyo de la Fundación Walmart de México, quien proporcionó el capital semilla para su desarrollo. El objetivo de JYC es educar a niños y niñas de escuelas primarias en materia de alimentación y actividad física y promover un estilo de vida saludable.

El programa tiene un enfoque integral e incluyente dirigido a los niños, a sus familias, a los docentes, a los responsables de la venta de alimentos en las tiendas escolares y a las autoridades educativas. A partir de actividades formativas, vivenciales y lúdicas, las cuales están articuladas con el programa educativo oficial de la Secretaría de Educación Pública (SEP); se busca propiciar un aprendizaje significativo que pueda a mediano y largo plazo contribuir en la formación de hábitos de alimentación y activación física saludables en niños, padres y docentes de escuelas primarias públicas en México.

Durante el ciclo escolar 2011-2012 el programa trabajó en 100 escuelas primarias públicas, en 6 regiones geográficas del país, con mas de 34 mil niños y casi 1,600 maestros.

Para evaluar el impacto del programa se han realizado encuestas del 2007 al 2011 a los alumnos, padres de familia y docentes, en las que se incluyen aspectos relacionados a sus hábitos de alimentación y actividad física.

En este estudio se presenta un análisis del impacto del programa en una población de escolares que participaron durante dos ciclos escolares (2009-2011).

### **Descripción del programa**

Juego y Comida se distingue por que trabaja durante todo el ciclo escolar y ha desarrollado una guía para el maestro, un cuaderno para el niño, actividades y material didáctico para cada uno de los seis grados de la educación primaria, los cuales están integrados en contenido y enfoque con los programas oficiales de la SEP.

El programa se aplica en el salón de clases, el maestro sigue la guía de actividades, utiliza el material didáctico según corresponda al grado y sistematiza las experiencias exitosas

Con el fin de involucrar una participación activa de los padres los niños, JYC ha diseñado pláticas especialmente para ellos, con el propósito de que conozcan las actividades que realizan sus hijos y se les invita también a participar en las Ferias de alimentación y las Jornadas de Actividad física.

### **Principios metodológicos del Programa.**

La esencia del programa, es promover que los niños, los maestros y los padres de familia tengan hábitos saludables a través de una alimentación correcta y la práctica habitual de actividad física, por lo tanto, el enfoque es esencialmente educativo.

A partir de este enfoque, la metodología considera los siguientes principios:

a) Se dirige a toda la población escolar y no sólo a los niños con problemas de sobrepeso y obesidad.

b) Asume una visión educativa integral, ya que busca que los niños y sus maestros adquieran conocimientos, desarrollen actitudes, habilidades y conductas asociadas a hábitos saludables centrados en el consumo de verduras, frutas,, tomar agua simple y hacer actividad física.

c) Se trabajan 4 áreas por grado de manera secuencial y gradual: Auto cuidado, El Plato del Bien Comer, Actividad Física y Psicosocial.

d) Tiene un carácter lúdico de acuerdo al grado escolar de los niños y en una edad en la que la formación de hábitos tiene mayor probabilidad de éxito

e) Propone actividades que reconocen la cultura y las tradiciones de las diferentes regiones de México para que sea fácilmente aceptado.

f) Busca promover el aprendizaje con base en la experiencia.

g) Se enfoca en el desarrollo de proyectos y en el aprendizaje por competencias para relacionar los planteamientos del programa con el currículo oficial de la SEP y en congruencia con la Reforma Integral de Educación Básica (RIEB).

h) Se busca que los padres de familia apoyen a sus hijos en la formación de los nuevos hábitos, por lo que se ha diseñado una estrategia de información, comunicación y educación para trabajar con ellos.

j) Puesto que la tienda escolar es un espacio de apoyo importante para promover una sana alimentación, se trabaja directamente con los responsables de las tiendas escolares para que vendan productos que los ayuden a integrar una alimentación correcta y que sean atractivos al gusto de los niños.

k) El enfoque respecto de los alimentos es variar, combinar y moderar, no se prohíbe ningún tipo de alimento, se plantea que los niños aprendan a tomar decisiones para cuidar su salud.

l) La participación de la sociedad es el mecanismo de expansión y diversificación del programa más allá de las fronteras de la escuela, incluir en las actividades del programa a los grupos de

voluntarios integrados por el personal de las empresas patrocinadoras resulta un apoyo importante para promover y generalizar una cultura por el cuidado de la salud.

### **Población beneficiada**

El programa se dirige a toda la comunidad escolar: niños, padre de familia, docentes y vendedores escolares. Las escuelas beneficiadas se encuentran distribuidas en la región centro (Distrito Federal y Estado de México), Tabasco, Sinaloa, Jalisco, Comarca Lagunera (incluye municipios de Coahuila y Durango) y Veracruz

### **Operación del programa**

Juego y Comida asume una visión educativa integral, ya que busca que los niños, sus padres y maestros adquieran conocimientos, desarrollen actitudes, habilidades y conductas asociadas con hábitos saludables.

El programa comprende cuatro etapas:

*Etapa 1.* Invitación a las autoridades escolares. En la primera etapa se invita a los directores de las escuelas y autoridades de la Secretaría de Educación Pública, para participar en el programa, se firma un convenio para garantizar la participación de la escuela en el programa por un mínimo de 2 años. Cabe resaltar que la participación de las escuelas es una decisión que se toma en el consejo escolar y su participación es voluntaria.

*Etapa 2.* Capacitación a los maestros como promotores de un estilo de vida saludable, en un taller con una duración de 24 horas en tres días. Se parte de que los maestros sean los primeros beneficiados del programa a través de experimentar las actividades que desarrollarán con los niños.

*Etapa 3.* Trabajo en el aula y con la comunidad escolar. Se entregan a las escuelas: una guía por grado escolar para cada maestro, un cuaderno de trabajo para todos y cada uno de los niños y un paquete a la escuela de materiales didácticos, en la página web [www.juegoycomida.mx](http://www.juegoycomida.mx) se puede

consultar una muestra de los materiales utilizados. Los maestros y niños trabajan durante todo el ciclo escolar en cuatro áreas: Auto-cuidado, El Plato del Bien Comer, Actividad física y Psicosocial. Mediante la participación de los consejos escolares, se desarrollan pláticas para capacitar a los padres de familia sobre una alimentación correcta, práctica de actividad física y creación de entornos saludables. En esta etapa también se organizan talleres con los vendedores de las tiendas escolares sobre higiene y preparación de refrigerios adecuados y económicos. La comunidad escolar se integra en las Ferias de alimentación y Jornadas de actividad física que las escuelas desarrollan con el apoyo del programa y de grupos de voluntarios de las empresas patrocinadoras del programa.

*Etapa 4.* Seguimiento de la operación del programa y experiencias de éxito. Durante el ciclo escolar, se hace un seguimiento de las actividades que los maestros realizan en el aula con los niños y se hace una recuperación de las mejores actividades y mejores prácticas desarrolladas por los maestros, los niños y los padres de familia. Finalmente se organizan reuniones de retroalimentación de los resultados con los directores de las escuelas y con las fuentes de financiamiento.

### **Método de evaluación**

El programa tiene 4 áreas claves de intervención, que tienen el propósito de: 1) Educar a los escolares para que incrementen su consumo de verduras y frutas, 2) Educar a padres de familia para que apoyen el programa y promuevan la salud en su familia, 3) Incrementar la actividad física dirigida por los docentes durante el horario de clases 4) Apoyar a las tiendas escolares para que ofrezcan a los niños refrigerios más adecuados y económicos.

Tomando como referencia estos puntos de intervención y mediante un cuestionario de hábitos de alimentación y actividad física, se diseñaron 6 indicadores de evaluación:

#### ***Frecuencia del consumo de verduras y frutas***

Se les preguntó a los escolares si solían consumir verduras y frutas en cuatro tiempos del día: durante el desayuno, el refrigerio, la comida y la cena. De esta forma se diseñó un score dentro de

un rango del 0 al 4 para medir el hábito de consumo de frutas y otro para verduras. Una puntuación de 0 indica que el niño reportó no consumir en ningún tiempo fruta o verdura, y el 4 indica que suele consumir en los cuatro tiempos.

### ***Frecuencia del refrigerio preparado en casa***

Se les pidió a los niños que reportaran el número de días que llevan a la escuela el refrigerio preparado en casa.

### ***Score sobre la Calidad del Refrigerio***

En la encuesta se les preguntó también a los niños que incluían en el refrigerio que traen de su casa. Para medir las recomendaciones que JYC le hace a los padres en torno al refrigerio, se construyó un score de calidad de refrigerio en un rango del 0 al 40; este score consta de tres componentes: 1) bebidas, 2) dulces, botanas saladas y galletas y 3) frutas y verduras. Del primer componente se da una puntuación de 10 si el niño reporta llevar agua simple, se dan otros 10 puntos si no lleva nada del segundo componente, 10 si lleva frutas o verduras; y además se dan 10 puntos extras si cumple con las tres recomendaciones. En cualquier otro caso la puntuación es de 0.

### ***Score de actividad física dirigida***

Con el fin de evaluar el impacto del programa en los hábitos de actividad física dentro de la escuela, se estimó un score de actividad física dentro de un rango de 0 a 3 puntos. Se les preguntó a los niños sobre la frecuencia con la que el profesor dedica dentro de su clase a realizar actividad física con ellos. El 0 corresponde a nunca, el 1 a pocas veces, el 2 a muchas veces y el 3 a siempre.

### ***Score de compra de productos saludables***

Se estableció un índice de compra saludable en un rango de 0 a 40 puntos. La puntuación está construida de la misma manera para medir la calidad del refrigerio.

### ***Seguimiento y diseño de la muestra***

Se llevó a cabo un seguimiento durante dos períodos escolares, de los alumnos que entraron a primer grado al inicio del ciclo 2009 de la región Centro, Tabasco y Comarca Lagunera. Para llevar a cabo la selección de escolares a entrevistar, se diseñó un muestreo estadístico polietápico y estratificado al principio y al final del período de evaluación. De esta forma se obtuvieron dos muestras para la construcción de cada medición. La medida basal fue tomada al inicio del curso en septiembre del 2009 y la final en junio del 2011.

Considerando un intervalo del 95% de confianza y un error muestral de  $\pm 3.5$  puntos porcentuales; se entrevistaron un total de 311 escolares en la primera medición y 339 en la final. Los datos fueron ponderados de acuerdo a la matrícula escolar y las regiones geográficas involucradas.

El cuestionario utilizado es esencialmente gráfico, incluye un total de 64 reactivos y su aplicación fue a través de entrevistas personales con los niños.

### **Análisis Estadístico**

Se llevaron a cabo pruebas t con el fin de revisar las diferencias entre la media de los indicadores obtenidos en las dos mediciones (basal y final); así como para estudiar las diferencias entre sexos. Todos los cálculos fueron realizados con el programa R [16].

### **Resultados**

En relación al consumo de verduras y frutas, encontramos un incremento significativo de la medición basal a la de seguimiento ( $p < .01$ ), siendo el consumo de verduras el que mostró un mayor crecimiento. En la medición basal, los niños dijeron consumir verduras en promedio en  $1.10 \pm 0.04$  tiempos de comida al día (desayuno, refrigerio, comida y cena), mientras que en la medición final, la frecuencia se incrementó a  $1.54 \pm 0.06$ . En el caso de las frutas, la frecuencia pasó de  $1.63 \pm 0.05$  a  $2.04 \pm 0.07$ , ver tabla 1.

Con respecto a la variable sexo, no se encontraron diferencias significativas en la medición basal, no obstante, en la final se observa que las mujeres tienden a consumir más frutas y verduras que los hombres ( $p < .01$ ), ver tabla 2.

Con respecto al refrigerio, nuestros resultados muestran un incremento significativo ( $p < .01$ ) en el score de calidad de refrigerio, el índice aumentó de  $19.79 \pm 0.72$  a  $24.04 \pm 0.79$ . No obstante, se observa un decremento significativo ( $p < .01$ ) en la frecuencia con la que los niños llevan refrigerio a la escuela; en la primera medida se reportó una frecuencia promedio de  $3.75 \pm 0.09$  días, mientras que en la medida final el promedio fue de  $3.03 \pm 0.13$ , ver tablas 1 y 2.

Por sexo los resultados indican que no existen diferencias en cuanto a la frecuencia con la que los escolares llevan refrigerio preparado de casa, no obstante, en cuanto a la calidad del refrigerio, se observa un cambio de tendencia, mientras que en la medida basal no se observaron diferencias significativas entre hombres y mujeres, en la segunda medición se encontró que las mujeres tienden a llevar un refrigerio más sano que los hombres ( $p < .01$ ), ver tabla 2.

Del análisis de los scores de actividad física, se observa un incremento significativo entre las dos medidas ( $p < .01$ ), la puntuación promedio obtenida en la medida uno fue de  $.68 \pm 0.05$  mientras que en la segunda fue de  $1.72 \pm 0.08$ , ver tabla 1.

Finalmente, en torno a los hábitos de compra de los niños, se obtuvo un cambio significativo ( $p < .01$ ); en la medición uno el índice promedio de compra saludable fue de  $6.69 \pm 0.48$ , mientras que en la final fue de  $11.40 \pm 0.37$ . Al analizar los resultados por variable geográfica, se observa una diferencia significativa en la medida basal ( $p < .01$ ), la cual desaparece en la segunda medición. En el caso de sexo se encontró en la medida final que las mujeres tienden a realizar compras de alimentos significativamente más saludables que los hombres ver tabla 2.

<b>Impacto del programa en los indicadores de hábitos saludables</b>			
<b>Indicador</b>	<b>Medida Basal</b> n=311	<b>Medida Final</b> n=339	<b>P valor</b>
Frecuencia de consumo de verduras (0-4 tiempos)	1.10 $\pm 0.04$	1.54 $\pm 0.06$	$< .0001^*$
Frecuencia de consumo de frutas	1.63	2.04	$< .0001^*$

(0-4 tiempos)	±0.05	±0.07	
Score de calidad de refrigerio (0-40 puntos)	19.79 ±0.72	24.04 ±0.79	<.0001*
Frecuencia de refrigerio preparado en casa (0-5 días)	3.75 ± 0.09	3.03 ±0.13	.0001*
Score de actividad física dirigida (0-4 puntos)	0.68 ± 0.05	1.72 ±0.08	<.0001*
Score de compras saludables (0-40 puntos)	6.69 ± 0.48	11.40 ± 0.37	<.0001*

<b>Media y desviación estándar de los indicadores por sexo</b>						
<b>Medición Basal,</b>				<b>Medición Final</b>		
<b>Indicador</b>	<i>Sexo</i>		<i>P valor</i>	<i>Sexo</i>		<i>P valor</i>
	Mujeres	Hombres		Mujeres	Hombres	
Frecuencia de consumo de verduras	1.07 ±0.05	1.14 ±0.05	0.7307	1.74 ±0.08	1.34 ±0.07	0.0006*
Frecuencia de consumo de frutas	1.68 ±0.08	1.59 ±0.07	0.5862	2.22 ±0.09	1.88 ±0.10	0.0156*
Score de calidad de refrigerio	20.67 ±1.06	18.96 ±0.95	0.5757	26.64 ±1.13	21.71 ±1.06	0.0017*
Frecuencia del refrigerio (días)	3.81 ±0.13	3.69 ±0.13	0.2516	2.96 ±0.19	3.10 ±0.18	0.5899
Score de actividad física dirigida	0.71 ±0.08	0.65 ±0.07	0.7158	1.83 ±0.12	1.61 ±0.11	0.1562
Score de compra de productos saludables	6.56 ±0.65	6.83 ±0.70	0.2864	12.16 ±0.64	10.66 ±0.38	0.04392

Tabla 2 Resultados de indicadores tomados en la medición basal y final por sexo. Se indican las medias, desviación estándar así como p valores de pruebas t de diferencias de medias, indicándose las pruebas significativas (\*).

## **Discusión y conclusiones**

El medio escolar y el familiar son los ámbitos educativos de mayor influencia en la adquisición de hábitos [9], [10], [11]. Particularmente, los primeros años de enseñanza básica constituyen un período esencial de aprendizaje de hábitos de alimentación y actividad física en los niños; por ello, una adecuada promoción de la salud no sólo es responsabilidad del sector salud, sino de los responsables de la educación. En este sentido, “Juego y Comida dan Salud a tu Vida”, asume una responsabilidad clave en la promoción de estilos de vida saludable en las escuelas beneficiadas por este programa.

Los resultados apuntan que JYC muestra tener un efecto positivo en la educación de los hábitos alimentarios y de actividad física de los escolares de primero y segundo grado inmersos en el programa. De los 6 indicadores usados en esta evaluación, en 5 de ellos el programa tuvo un impacto positivo. Particularmente se observa que los efectos del programa presentan diferencias significativas en relación al sexo del niño.

Con respecto al consumo de verduras y frutas, el análisis muestra que los escolares intervenidos reportaron un incremento significativo en la frecuencia con la que suelen consumir ambos productos.

En torno a la promoción de un refrigerio preparado en casa; los resultados no son del todo favorables; si bien se obtuvo una mejoría significativa en cuanto a la composición de éste: las galletas, botanas saladas y refrescos fueron remplazadas por agua simple, frutas y verduras; no se logró incrementar la frecuencia con la que los padres preparan el refrigerio a sus hijos. Incluso, se observó una disminución en el número promedio de días en que los niños reportaron llevar el refrigerio de casa. Este resultado nos sugiere que el programa tiene un mayor efecto en los padres más sensibilizados sobre la salud de sus hijos, pero no alcanzan a transformar los hábitos de los padres menos pendientes del cuidado de sus hijos.

Es evidente que JYC tiene un mayor impacto en las niñas quienes muestran tener un avance significativamente mayor que los niños en el consumo de frutas, verduras y en la calidad de su refrigerio. Estos resultados son consistentes con lo reportado en otros estudios similares [18].

No obstante que 5 de los 6 indicadores analizados presentan un incremento significativo; debe resaltarse que las puntuaciones aún siguen siendo muy bajas en nuestra medición final. Considerando que nuestros scores de consumo de verduras y frutas están en un rango del 0 al 4, los resultados indican que los scores promedios de verduras y frutas prácticamente no sobrepasan los 2 puntos. En el caso de los scores de calidad de refrigerio y compras saludables (rango del 0 al 40), las medias apenas alcanzan 24 y 11 puntos respectivamente. Los resultados de la activación física dirigida tampoco son los óptimos la media final alcanzó 1.71 puntos lo que representa apenas un 57.24% de la puntuación total posible (rango del 0 al 3).

La mayor limitante de este estudio, consiste en que la evaluación se basa en lo que el niño reporta hacer y no tenemos una medición observacional o alterna que pueda confirmar lo que se nos ha reportado. Este limitante puede generar un sesgo entre lo que el niño reporta como consecuencia de su aprendizaje dentro del programa y lo que efectivamente ha cambiado en sus hábitos.

A la luz de la experiencia y resultados que ha tenido JYC, actualmente el programa se encuentra en una fase de rediseño; en la que se pretende implementar medidas de evaluación más precisas, así como una intervención mayor con los padres de familia, los cuales son nodales en el éxito de un buen programa [19].

Finalmente, debemos resaltar que uno de los resultados más importantes de JYC es su contribución a la formación de ciudadanos, en especial a través del fortalecimiento de las capacidades de las comunidades escolares participantes en el programa en dos grandes vertientes:

- 1) Incidir en el desarrollo humano. El programa permite que la comunidad pueda ampliar sus conocimientos, competencias y desarrollar hábitos para alcanzar una vida sana, prevenir enfermedades y enfrentar el problema del sobrepeso y la obesidad, todo ello contribuye a mejorar su calidad de vida y acceder a más opciones para que puedan ejercer plenamente sus derechos, desarrollar su potencial creativo y productivo respetando además la cultura y tradiciones de su contexto.

- 2) Apoyar a la sostenibilidad del programa capacitando para su apropiación y autogestión. Se está construyendo a partir de la educación para la salud, un capital social por la salud con una

visión de desarrollo comunitario no asistencial. Los miembros de la comunidad escolar, quienes son los principales beneficiados, se están convirtiendo también en los principales promotores del programa y empiezan a buscar la sustentabilidad del mismo estableciendo; por un lado, alianzas con actores privados, voluntarios y autoridades locales; por otro, generando iniciativas locales para la implementación del programa y su reproducción en sus comunidades.

Es importante destacar, que como organizaciones de la sociedad civil, tanto Project Concern International en México como Ogali S.C, han trabajado con múltiples actores públicos, privados y sociales buscando incidir en el ámbito público para promover la salud a través de estrategias de participación social de tal manera que hemos establecido alianzas con estos actores y contamos con una amplia aceptación entre las autoridades del sector educativo quienes se han involucrado en el financiamiento y operación del programa.

### **Agradecimientos**

El Programa “Juego y Comida dan Salud a tu Viva” reconoce y agradece a la Fundación Walmart México, quien proporcionó el capital semilla para su desarrollo, a la empresa Bonafont, al Instituto Lala, y a la Fundación MetLife quienes han patrocinado parte de los gastos para la operación del programa.

Nuestro agradecimiento a la Lic. en Nutrición Maite Plazas, Directora de Ogali S. C. y Coordinadora General del Programa y a la Mtra. Ma. Alicia de la Macorra, por su asesoría y revisión de este artículo.

Un especial reconocimiento a todas las escuelas que con su entusiasmo y dedicación han trabajado durante cinco ciclo escolares para construir comunidades escolares saludables y a los coordinadores del Programa, en la región Centro a Carlos Jaramillo y a Wenceslao Maciel, en Tabasco a Yesenia López, y en la región de la Comarca Lagunera a Luz Elena Silva, a las nutriólogas del Programa: María Isabel Vilatela. Adriana Fresán, Mirza Maya, Blanca Ivette Mena, Geny García, Paulina Hernández y Marcela Sánchez.

### **Referencias**

[1] International Association for the Study of Obesity. (2012). <http://www.iaso.org/iotf/>.

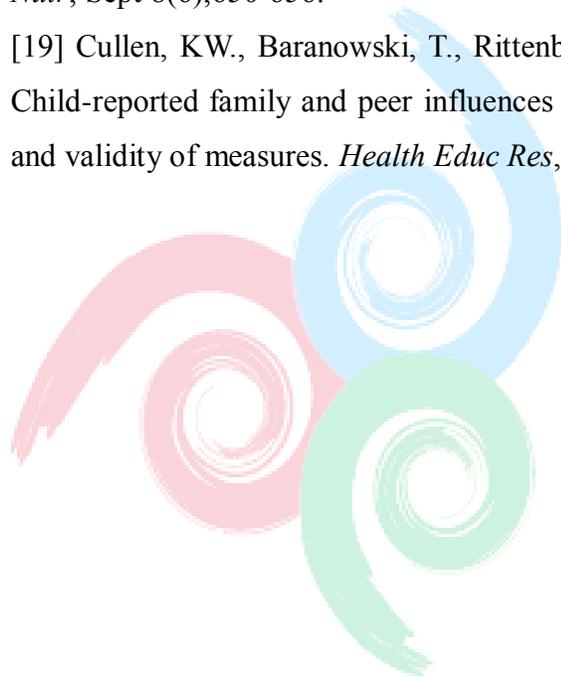
- [2] Speiser P, Rudolf C, Anhalt H. (2005). Consensus statement: Childhood obesity. *J Clin Endocrinol Metab.* 90, 1871-87.
- [3] Lobstein, T., Baur, L., Uauy, R. (2004). Obesity in children and young people: a crisis in public health. *Obesity Review* 5 (Suppl 1), 4-85.
- [4] Instituto Nacional de Salud Pública. (2006). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
- [5] Pérez, EC., Sandoval, MJ., Schneider, SE., Azula, LA. (2008). Epidemiología del sobrepeso y la obesidad en niños y adolescentes. *Revista de Postgrado de la VI Cátedra Médica*, 179, 16-20.
- [6] Córdova-Villalobos, JA. (2010). El Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria como una estrategia contra el sobrepeso y la obesidad, *Cirugía y Cirujanos*, Vol 78, No. 2, 105-107.
- [7] Instituto Nacional de Salud Pública. (2006). Obesidad infantil. *PME Boletín de Práctica Médica Efectiva*, Noviembre, 1-6.
- [8] Dura-Trave, T., Sánchez-Valverde, F. (2005). Obesidad infantil: ¿un problema de educación individual, familiar o social?. *Acta Pediatra España*, 63, 204-207.
- [9] Catalan, G. (2001). La transversalidad y la escuela promotora de salud. *Rev. Esp. Salud Pública*, vol.75, n.6, 505-516.
- [10] Aparicio R., García-Vera, C. (2010). Las actuaciones sobre el nivel educativo de los padres podrían ser prioritarias en la intervención sobre los factores de riesgo de la obesidad. *Eviencia Pediatrica*, 6:19.
- [11] Clark, H., Goyder, E., Bissell, P., Blank, J. (2007). How do parents child feeding behaviours influence child weight? Implications for childhood obesity policy. *Journal of Public Health*. Vol. 29, No. 2, 132-141.
- [12] Manoj, S. (2011). Dietary Education in School-Based Childhood Obesity Prevention Programs. *Adv Nutr*, vol. 2: 207S-216S.
- [13] Kain, J, Uauy, R, Albala, VF., Cerda, R., Leyton, B. (2004). School based obesity prevention in Chilean primary school children: methodology and evaluation of a controlled study. *International Journal Obesity Related Metabolic Disorders*, 28, 483-493
- [14] Biddle, S. (1991). Promoting health-related physical activity in schools. En N. Armstrong y A. Sparkes (eds.). *Issues in Physical Education* (pp. 155-169). Londres.
- [15] Story, M. (1999). School-based approaches for preventing and treating obesity. *International Journal of Obesity*, 23, Supl 2, 43-51.

[16] Prada, G., Dubeibe-Blanco, L., Herrán, O., Herrera-Anaya, M., (2007). Evaluación del impacto de un ensayo comunitario sobre el consumo de frutas y verduras en Colombia. *Salud Pública Mexicana*, 49, 11-19.

[17] R Development Core Team (2008). R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. ISBN 3-900051-07-0, URL <http://www.R-project.org>.

[18] Anderson, AS, Porteous, LE., Foster, E., Higgins, C., Stead, M., Hetherington, M., Ha, MA., Adamson, AJ. (2005). The impact of a school-based nutrition education intervention on dietary intake and cognitive and attitudinal variables relating to fruits and vegetables. *Public Health Nutr*, Sept 8(6),650-656.

[19] Cullen, KW., Baranowski, T., Rittenberry, L., Cosart, C., Herbert, D., de Moor C. (2001). Child-reported family and peer influences on fruit, juice and vegetable consumption: Reliability and validity of measures. *Health Educ Res*, 16, 187-200.



XII CONGRESO DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE EL  
TERCER SECTOR