

7



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

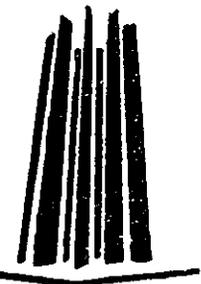
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

ALCANCES Y LIMITES DE LAS ORGANIZACIONES
NO GUBERNAMENTALES EN MEXICO (1985 - 1998).

293820

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A N :
JUANA ADRIANA BASTIEN ROA
MARIA DEL CARMEN ROSAS PERALTA

ASESOR LIC GLORIA I MONDRAGON BUSTAMANTE





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Con profunda gratitud a la Máxima Casa de Estudios por ser la vía que nos condujo a realizar esta meta tan importante en nuestras vidas porque a través de su enseñanza tenemos la seguridad de poder asumir dignamente la responsabilidad de conservar su nombre muy en alto haciendo nuestro mejor esfuerzo por servir a la sociedad.

A nuestros profesores un gran reconocimiento por su valiosa labor de contribuir en nuestra formación profesional, muy especialmente a la Lic. Gloria J. Mondragón Bustamante ya que gracias a su tiempo y apoyo hemos llegado a la conclusión de este trabajo, así como a los sinodales que con su opinión ayudaron a mejorarlo.

Adriana y Carmen

Gracias, Señor, por darme la dicha de existir.

A mis padres, "Lilia y Luis" quienes a través de su ejemplo y esfuerzo lograron hacer de mí una hija feliz y una persona responsable.

A mi esposo Jorge que con su apoyo y comprensión he podido desarrollarme como mujer y me ha dado la fortuna de tener a mi lado a mi hijo, Jorgito, quien ha sido el primordial motivo de haber concluido este primer paso que seguramente nos conducirá a tener mayores logros en nuestro futuro.

Con amor,

Carmen

Te doy gracias, Señor por mi origen, género y el momento histórico en que me permitiste vivir; por los días de luz y los de sombra.

Gracias, a ustedes Harmodio y Lupita, que han sido unos padres amorosos y buenos, por inculcarme que el trabajo se disfruta con libertad y pasión.

A mis hermanas Elena, Lupita y Raquel unas hadas de carne y hueso.

A Luis por tu apoyo incondicional.

A la amistad auténtica que he encontrado en tanta gente bella.

A Krupp Hoesch Sasa, S.A. de C.V., por la formación profesional que me ha brindado, muy especialmente al Lic. Emilio Sánchez y al Sr. David Flores.

Adriana

ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN	1
---------------------------	---

1. ANTECEDENTES

1.1 La cooperación.....	1
1.2. Concepto y definición de Organización No Gubernamental.....	2
1.3. El origen histórico de las ONG's	4
1.4. El auge de las ONG's en el contexto internacional	7
1.5. Características	9
1.6. Campos de acción	11
1.7. Elementos para una evaluación de la acción de las ONG's	15
1.7.1. Las ONG's en Europa	16
1.7.2. El caso chileno.....	19
1.7.3. El caso de las ONG's en Perú	23

2. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

2.1. El Neoliberalismo en México	28
2.2. Reforma y democratización del Estado.....	31
2.3. Proceso de Descentralización política en México.....	33

2.3.1. Descentralización y democracia.....	34
2.3.2. Las "oligarquías" regionales	
Un obstáculo a la descentralización.....	36
2.3.3. Descentralización y participación ciudadana	37
2.3.4. La relación Sociedad-Gobierno	39

3. ALCANCES

3.1. La presencia de las ONG'S en México	42
3.2. Momentos claves de la participación de las ONG's en México	45
3.2.1 En busca del diálogo entre la sociedad y el gobierno, 1968-1985	46
3.2.2 El protagonismo - 1985.....	48
3.2.3 La influencia en la política social (1988-1993)	49
3.2.4 El año de las ONG's (1994).....	50
3.2.4.1 Las ONG's en el Movimiento Zapatista	51
3.2.4.2 Las ONG's en los procesos electorales	54
3.3. De la contestación a la proposición	57
3.4. Las ONG's frente a los partidos políticos	58
3.5. La formación de redes horizontales	60

4. LIMITACIONES

4.1. Limitaciones financieras	72
4.1.1. Recursos	76
4.1.2. Financiamiento del exterior	77
4.2. Limitaciones fiscales	79
4.2.1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	83
4.3. Limitaciones jurídicas	84
4.4. Limitaciones políticas	88
4.4.1. Relaciones con el gobierno	91
4.4.2. Desacuerdos con los partidos políticos	92
4.4.3. Intervencionismo extranjero	95
4.5. Limitaciones sociales	96
4.5.1. Violaciones a los Derechos Humanos	108
4.5.2. Tortura y masacres	113
 CONCLUSIONES	 115
 BIBLIOGRAFÍA	 118

INTRODUCCIÓN

La presente tesis sobre: Alcances y Límites de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) en México (1985-1998), es de relevancia en el ámbito de las Relaciones Internacionales por la magnitud actual de los crecientes desajustes sociales, económicos y políticos en el proceso de globalización donde los diferentes gobiernos y sistemas económicos no han podido satisfacer las necesidades y demandas de un extenso número de ciudadanos en cuanto a problemáticas de salud, vivienda, ecología, derechos humanos, defensa de las minorías, patrimonio cultural, servicios urbanos, catástrofes naturales, pro-democracia, desarme, mujeres, narcotráfico, etc.

El objetivo fundamental es que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) se han convertido, indudablemente, en uno de los nuevos actores internacionales, ya que su número, características y renombre han contribuido a la evolución de las relaciones internacionales y que cada vez más tendrán mayor peso para influir en la toma de decisiones de los políticos, por ende, se analizará su presencia en México, pues se considera a éstas como un indicador de la situación de un país y de sus habitantes para evaluar la motivación de los ciudadanos en mejorar la calidad de vida y satisfacer sus necesidades educativas, socio-culturales, económicas, religiosas, etc., que en la mayoría de los casos impulsan el bien común.

En el primer capítulo se toma como antecedentes el origen de las ONG's dentro del marco del liberalismo político ya que el individuo comienza una nueva era cargada del espíritu de libertad y pretende destruir toda atadura que obstaculice su desarrollo y crecimiento pleno como ser humano, ya que inicia el proceso de exigencia de derechos económicos y políticos,

(como el derecho del voto, el derecho a mejores salarios y a ocho horas de jornada, entre otros); además de la libertad de expresión que se da en el arte, la literatura, pintura, etc. Posteriormente, se considera el fenómeno de la globalización en la cual estas agrupaciones cobran mucho mayor presencia en el escenario internacional en casi todos los ámbitos del desarrollo humano. Se analizan sus campos de acción y se evalúan ciertos casos específicos como el europeo, el chileno y el peruano,

En el segundo capítulo se abarca el neoliberalismo en México, a partir de la década de los 80 y la "descentralización política" que se da gradualmente para ir abriendo paso a la democracia, donde el gobierno tuvo y tiene que convivir con los diferentes grupos de presión, entiéndase que la población no sólo creció en número sino que tuvo cambios importantes en características y cualidades donde muchas formas de movilidad social la volvieron propensa a nuevos patrones de comportamiento que vuelve a la gente menos tolerante hacia el destino, las frustraciones y la desigualdad extrema, y la predispone con más frecuencia a formular demandas políticas y a tomar medidas para presionar por ellas, formando organizaciones y actuando de manera "organizada" con el fin de luchar por sus intereses. Si bien es cierto el detonante principal para tal movimiento ciudadano fue el largo período de crisis económica que se vivió en nuestro país, aunado a ello las catástrofes naturales como el terremoto de 1985, el incendio de San Juanico, el aumento de la inseguridad pública, el decaimiento de los servicios de salud y vivienda, el alto desempleo, la inseguridad pública, etc. El gobierno mexicano fue incapaz e irresponsable al no ofrecer condiciones propicias para el bienestar real de la sociedad en su conjunto.

El tercer capítulo enmarca los alcances de las ONG's en México, presencia, momentos clave de su participación, su influencia en la política social, en la formación de las redes horizontales, su postura frente a los partidos políticos. Ciertamente, la espiral ascendente de las ONG's en México es irrevocable.

En el cuarto capítulo se pone énfasis en las limitaciones que estos grupos padecen: de tipo financiero, fiscal, jurídico, político y social que obstaculizan su funcionamiento. A pesar de ello, las ONG's continúan su trayectoria respaldándose en el Derecho Internacional con base en el artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en el caso mexicano de acuerdo al artículo 9º Constitucional (libertad de asociación); además del Convenio Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos de 1966.

La finalidad de la tesis es prospectar que el auge de las ONG's en el mundo así como en nuestro país es una realidad y surge por la gran necesidad humana para tratar de corregir o bien, mejorar las condiciones de vida en general, como una ciudadanía cada vez más comprometida con el acontecer diario, cada vez más exigente, cada vez más participativa para alcanzar la democracia, una sociedad justa y digna a pesar del caos transitorio que ha provocado la globalización económica. Se apuesta, pues, por el futuro exitoso de visión y proyección filantrópica cuyos alcances se expandirán aún más en los próximos años del ya siglo XXI.

Esta investigación se extiende no sólo a los estudiosos de las Relaciones Internacionales sino a todo aquel ciudadano interesado en el tema, así como para satisfacción personal.

1. ANTECEDENTES

1.1. La cooperación

Para el estudio de las Organizaciones No Gubernamentales es necesario comprender qué es la cooperación. La cual se define así:

Cooperación. Proviene del latín Cooperatio-onis, que significa acción y efecto de operar conjuntamente. En un sentido científico-humanístico la cooperación es toda forma de interacción social en la que personas o grupos determinados asocian sus actividades o trabajan juntos prestándose ayuda mutua de un modo más o menos organizado para el fomento de fines u objetivos comunes y de tal manera que, cuanto mayor sea el éxito de un miembro de la interacción, mayor será igualmente el de los otros participantes. Un ejemplo de ello lo podemos encontrar a finales del siglo XVIII cuando en Europa comenzaron a constituirse las primeras sociedades cooperativas entre trabajadores, como la de "Obreros Sastres de Birmingham en 1777 o la del Molino Harinero en 1795, por citar sólo algunas de las pioneras. Así, a lo largo del siguiente siglo se enfrentaron con dificultades de todo orden, principalmente padecían bloqueos directos o "subterráneos" impuestos por los patronos burgueses, que a su vez estaban en complicidad con los poderes públicos, además de los graves obstáculos legales para su funcionamiento. A pesar de toda complicación, los trabajadores continuaron con su empeño en asombroso esfuerzo y fe en sus capacidades, la firmeza de su posición hizo que reconocieran jurídicamente las sociedades cooperativas con sus peculiaridades y principios, comenzando tal legislación por la "Industrial and Provident Societies Act" de 1852, seguida por la ley francesa de sociedades de 1867, la portuguesa del mismo año, y la alemana de 1868".¹

¹ Rosembriz, Tulio. *La Empresa Cooperativa*. CEAC. España, 1985, p.25.

1.2. Concepto y definición de Organización No Gubernamental

El concepto de "Organización No Gubernamental" (ONG) nace en la Organización de las Naciones Unidas en los años de posguerra para catalogar a un grupo especial de participantes que no tenían representación oficial de sus países de origen, pero actuaban en algún organismo de ese espacio de concertación internacional.

En la Carta de las Naciones Unidas, capítulo X, que faculta en el artículo 71 al Consejo Económico y Social para entablar relaciones con las ONG's dice:

"El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo".²

Esta noción de Naciones Unidas tenía en sus inicios una acepción jurídica plasmada en la definición que la resolución 288; del 27 de febrero de 1950 donde se hizo del término ONG: toda organización internacional cuya constitución no sea consecuencia de un tratado intergubernamental. Junto con el carácter no gubernamental, la ONU precisó la necesidad de que estas organizaciones tuvieran carácter internacional para dar alguna voz a instituciones independientes de los gobiernos, y así escuchar su consejo, siguiendo el espíritu de la primera frase de la Carta: "Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra... hemos decidido aunar nuestros esfuerzos para realizar estos designios."³

El término ONG facilitó la ubicación de un amplio espectro de participantes: en esa denominación cabían todos los que no fueran representantes gubernamentales, sin embargo, con el tiempo lo jurídico e internacional ha dejado de ser la distinción para

² García-Huidobro, Juan Eduardo. *La contribución de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo a la educación de adultos*. UNESCO. Santiago de Chile. 1989, p.3.

³ Carpio Ortega, Ma. de la Luz. *Las ONG y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica*. Ed.IEPALA. España. 1994, p.40.

abarcar y denominar a "cualquier agrupación, asociación o movimiento constituido de manera permanente por particulares de diferentes países con miras a la consecución de objetivos no lucrativos".⁴

Ahora el término se ha hecho insuficiente para dar cuenta de las organizaciones de la sociedad civil que se les conoce bajo esas siglas y, de hecho, su significado ha variado sustancialmente. De los factores más importantes que influyen para su significado y ubicación social son las "definiciones legales, herencias culturales y políticas estatales específicas de las diversas naciones". En Estados Unidos se les identifica como el *tercer sector o non profit sector*, en Francia como parte de la *economía social*, el *voluntary sector* en el Reino Unido, la *Germeinnützige Organisationen* en Alemania.⁵

En este contexto entendemos a estas instituciones como una expresión del esfuerzo multidimensional sostenido por una sociedad civil preocupada por sí misma, en busca de soluciones. Las ONG's son instituciones privadas para la participación, el desarrollo social y la asistencia social, sin fines de lucro y legalmente constituidas la mayoría de ellas. Generalmente para estas organizaciones no es posible su reproducción económica, puesto que casi en su totalidad son pequeñas y dependen de fuentes de financiamiento interno y externo debido a los servicios que proporcionan. Además, las orienta una vocación de servicio y el imperativo ético de buscar una sociedad más humana, justa y equitativa. Asimismo, aspiran a un orden social en el que la preocupación esencial es el desarrollo pleno de las potencialidades humanas, la calidad de vida, la justicia social y la paz.

⁴ Ídem, p.40.

⁵ Dimaggio, J. Paul. *Sociología de las organizaciones y de los Sectores no lucrativos*. Rev. Sociedad Civil. Análisis y Debates. DEMOS, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales. Foro de Apoyo Mutuo, No. 1. México. 1997, pág. 76.

1.3. El origen histórico de las ONG's

La existencia de la Organizaciones No Gubernamentales, asociaciones o grupos con fines no lucrativos, distintos e independientes de autoridades gubernamentales no son una creación reciente.

Existen dos corrientes históricas que dan origen a la creación de las ONG's en los países occidentales: "la tradición cristiana y el liberalismo político".⁶

a) La caridad cristiana

Inicialmente, la tradición y exigencias cristianas de caridad y asistencia al prójimo se ven materializadas por la puesta en marcha de la Iglesia o por las órdenes religiosas de múltiples servicios o socorros a través de la creación de escuelas, los hospitales, los orfanatos, las instituciones para ciegos que van desde la Edad Media pasando por la Revolución francesa hasta la actualidad.

Ciertas órdenes religiosas asumieron misiones internacionales; mismas que fueron asociadas a las cruzadas desde el siglo XI, tal es el caso de la Orden de San Juan o mejor conocida como la Orden de Malta, fundada en Jerusalén, trasladada posteriormente a Rodas en 1309, a Malta de 1530 a 1798 y por último a Roma en 1834. Éstas administraron los hospicios en Tierra Santa y asumieron la responsabilidad de la defensa militar, de las enfermedades, de los peregrinos y de los territorios cristianos que habían sido tomados por los musulmanes.

Por otra parte, las conquistas coloniales de los siglos XIX y XX, fueron precedidas y seguidas por misioneros cristianos (Dominicos, Jesuitas, Franciscanos). Al mismo tiempo que ellos predicaban la buena palabra, los misioneros tomaban en cuenta tanto el bienestar material como las aspiraciones sociales de los individuos en el cuadro comunitario; ellos construyeron y generaron las escuelas y los dispensarios. Los

⁶ Beigbeder, Yves. *Le rôle international des organisations non gouvernementales*. Collection Axes. Paris. 1992. p. 11

misioneros y médicos protestantes, americanos y/o británicos trabajaron en la India desde el siglo XIX. Después de la primera guerra mundial las misiones médicas católicas donaron su esmero en África y Asia.

La descolonización trajo a ciertos países una reducción de la asistencia institucional religiosa. Actualmente numerosas ONG's de inspiración religiosa trabajan en su propio país y en los países en desarrollo dentro de los dominios de la ayuda humanitaria y del desarrollo.

b) El liberalismo político

Las ONG's no fueron creadas ni pudieron ejercer actividades independientes de autoridades políticas y de poderes públicos dentro de las sociedades de tipo liberal y pluralista, a decir esencialmente en los países occidentales desde el siglo XIX. La existencia de las ONG's autónomas fue fundada sobre un conjunto de propuestas: el respeto a su independencia frente al Estado y el respeto por el Estado de los derechos fundamentales del hombre, como son: la libertad de asociación, reunión, de pensamiento, conciencia y de religión. Ello implica el derecho de los individuos y de las asociaciones a adoptar posiciones públicas diferentes de las autoridades o también opuestas a ellas y, por lo tanto, implica el respeto a la oposición y a la contestación dentro de los límites legales, en el dominio político, económico, social y cultural.

La ideología liberal tiene su raíz en los movimientos filosófico-económicos del siglo XVIII al XIX con las revoluciones democrático-burguesas de Inglaterra con la revolución industrial, la Revolución Francesa « *laisser passer, laisser-faire* »= *dejar pasar, dejar hacer*, y la independencia de las trece colonias inglesas en América. En menor o mayor medida estos profundos procesos sociales y políticos aportaron una serie de cambios que implicaron el advenimiento del capitalismo; la influencia de todo ello fue universal, pues proporcionaron el patrón para todos los movimientos revolucionarios subsiguientes; los campesinos, obreros, comerciantes, artesanos, intelectuales tuvieron un rol activo en estos procesos pro-democratizadores para romper con el viejo esquema medieval y retrógrada y así abrir paso al desarrollo de la cultura, las artes, la ciencia, etc., así como para el establecimiento de Estados

nacionales, como sistemas políticos parlamentarios.

Cabe señalar que en 1789 se proclama en Francia la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" que afirma varios derechos "naturales e imprescriptibles" del hombre: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia de a la opresión.

Aunque las ONG's no existían en esa época como tales, es cierto que ese hecho histórico puso los cimientos de lo que se convertiría en el eje de impulso del individuo para organizarse y luchar por sus propósitos, de tal manera que, con el paso del tiempo, se han venido perfeccionando los mecanismos de acción, motivación, proyección y fundamento legal para operar.

Las caridades británicas nacieron en el siglo XIX gracias a la iniciativa de individuos decididos a secundar a los desamparados que dejó la Revolución Industrial luchando contra la pobreza y las injusticias sociales. En los países anglosajones el desarrollo de las asociaciones caritativas tomaron fuerza por la ética puritana y la filosofía liberal según las cuales el individuo debe tomar la iniciativa de reformar la sociedad sin esperar que el gobierno se haga cargo.

Anteriormente, en cierto número de países en vías de desarrollo los fundamentos políticos y socioeconómicos sobre los cuales descansaba, la existencia misma de las ONG's estaban ausentes, pero la liberación política y económica presente, condujeron a la democratización que apenas inicia en los países africanos y latino-americanos, los cuales permiten la creación de ONG's realmente autónomas.

1.4. El auge de las ONG's en el contexto internacional

La crisis económica de los años setenta y posteriormente de los ochenta, así como la crisis de la función de integración social, históricamente asumida por el Estado y/o por el mercado, ha dejado vacíos y ha abierto campos para la acción de muchas y diversas instituciones de apoyo en el ámbito internacional. El nacimiento en los años setenta de las organizaciones no gubernamentales obedece en gran medida a la incapacidad del Estado para satisfacer integralmente las necesidades de la población, y también a la urgencia e interés existente en amplios sectores de la comunidad para desarrollar ámbitos propios de la investigación y acción al margen de las presiones o manipulaciones de la esfera estatal o de intereses económicos.

El número, la calidad y el renombre de las ONG's que contribuyen a la evolución de las relaciones internacionales por su acción y su influencia constituyen un fenómeno relativamente reciente, se podría llamar los años ochenta como la "década de las ONG's" donde gobiernos, organizaciones intergubernamentales y la opinión pública descubrieron si no la existencia al menos la utilidad, el impacto positivo o negativo y el potencial de estas agrupaciones.⁷

Las ONG's son iniciativas privadas no orientadas al lucro; iniciativas en la esfera pública que no son hechas por el Estado, ni empresa ni gobierno sino ciudadanos participando de modo espontáneo y voluntario, en un sinnúmero de acciones destinadas a incentivar el interés común.

"Al norte y al sur del planeta, hombres y mujeres en los últimos años han creado y ampliado sus espacios de libertad y participación. En contraposición a la lógica del poder que predomina en las relaciones entre estados y a la lógica del lucro que orienta la acción de las empresas en el mercado, iniciativas iniciadas por ciudadanos afirman el valor de la solidaridad. Las organizaciones no gubernamentales coexisten hoy en el interior de cada sociedad con el sector público estatal y el sector privado empresarial. La presencia de estos actores en una plataforma común de trabajo abre oportunidades

⁷ Beigbeder, Y..*Op. cit.* p. 5

inéditas para la expansión de la solidaridad internacional y el fortalecimiento del propio concepto de la ciudadanía planetaria".⁸

La participación de los ciudadanos es esencial para consolidar la democracia y una sociedad civil dinámica es el mejor instrumento del cual disponemos para transformar el cuadro de pobreza, violencia y exclusión social que amenaza los fundamentos de nuestra vida en común.

Sin embargo, a pesar de su multiplicación, de experiencias innovadoras, de la movilización amplia de recursos y trabajos conjuntos e interacciones que han atravesado fronteras de clase y cultura todavía son la excepción y no la regla. En América Latina las ONG's tienen una rica historia de solidaridad y colaboración con los movimientos populares pero poco se han relacionado con las iniciativas emergentes de la filantropía empresarial. Muchas entidades asistenciales trabajan informalmente a nivel comunitario, con innegable eficiencia pero escasa visibilidad. Fundaciones privadas y agencias de desarrollo han apoyado a asociaciones civiles pero los donadores y los receptores de fondos raramente implementan en pie de igualdad proyectos de interés común.

Por otra parte, la mayoría de los países no cuentan con una legislación que promueva y estimule el voluntariado y la filantropía.

1.5. Características

Las ONG's se distinguen por tener las siguientes características:

- A. Son instituciones independientes y no una parte orgánica de estructuras mayores como la iglesia, las universidades, los partidos políticos o las empresas.
- B. No representan a un electorado más amplio. Su valor es por lo que hacen, no a quiénes representan.

⁸ Fernandes, César Rubem. *Privado aunque público: El tercer sector en América Latina.* CIVICUS. Brasil, 1994, p.7.

- C. Los servicios sociales que prestan generalmente no son autosustentables de ahí que recurran a otras fuentes para obtener fondos.
- D. No son agencias de financiamiento lo que las hace distintas a las fundaciones.

La aceptación de las ONG's en los años ochenta puede explicarse por ciertas características que le dan una ventaja con relación a los límites de acción de organizaciones gubernamentales o intergubernamentales. En tanto que organizaciones de derecho privado, las ONG's no están subordinadas directamente a las políticas gubernamentales, a las ambiciones políticas, militares o comerciales de los estados, a sus rivalidades, a las consideraciones de prestigio nacional. Las ONG's son libres de adoptar o no las políticas o las directrices de los gobiernos o de las organizaciones intergubernamentales.

La independencia de las ONG's con respecto a los Gobiernos puede permitirles intervenir en situaciones o en sitios donde las organizaciones gubernamentales o intergubernamentales no lo pueden hacer por razones políticas o diplomáticas. Estas organizaciones pueden identificar, formular y pronunciar problemas públicos y necesidades sin prudencia excesiva. Además se adaptan más rápidamente que las burocracias nacionales o internacionales a un ámbito cambiante, ellas perciben más rápidamente estos cambios y resienten más rápidamente la necesidad de su propia adaptación.

La mayor parte de las ONG's son organizaciones de dimensiones limitadas, menos sujetas a la cadena burocrática y a las jerarquías que las administraciones nacionales o internacionales. Sus estructuras internas son más flexibles y mejores al reaccionar ante situaciones de urgencia. Estas tienen sus propias fuentes de información gracias a sus redes nacionales o internacionales, todo en beneficio de informaciones no oficiales de diplomáticos o funcionarios internacionales.

Las estructuras administrativas ligeras de las ONG's y su interés al limitar sus gastos no operacionales vienen a ser más económicos que los organismos gubernamentales o intergubernamentales y más aún que las organizaciones privadas con fines lucrativos. Las ONG's no pueden asumir grandes administraciones ni sectores permanentes como tampoco las remuneraciones y ventajas sociales de funcionarios nacionales o internacionales. La remuneración de los miembros es generalmente modesta y sus voluntarios limitan sus gastos a funciones y a desplazamientos. De ahí el interés de los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales de comprometer a estos grupos en la puesta en marcha de programas limitados en el tiempo dentro de restricciones financieras estrictas.

Los especialistas y los voluntarios de las ONG's tienen la experiencia directa del trabajo sobre el terreno financiero. Según el Banco Mundial "una buena ONG' puede, mejor que la mayoría de los otros organismos, comprender y expresar las necesidades de la población y dar lugar a acciones eficaces a estas necesidades. Las ONG's actúan como un apoyo entre los beneficiarios y el mundo exterior: Ellas importan un nuevo saber hacer y motivan a la población de una manera compatible con sus creencias y sus tradiciones culturales".⁹

Su personal y los voluntarios empleados por las ONG's son generalmente motivados por sentimientos altruistas y de solidaridad más que por el espíritu de lucro o de la ambición su recompensa reside en la satisfacción moral directa y útil para los otros, cercanos o lejanos. También, son conocidas por su espíritu de innovación y de iniciativa, su aptitud para movilizar a los grupos comunitarios y estimular las actividades de autoasistencia, así como su eficacia para realizar proyectos de pequeña escala.

No obstante, las ONG's tienen un papel de promoción y defensa de causas

⁹ *Répertoire des ONG de développement dans les pays membres de l'OCDE.*, Paris. 1990, p. 34.

públicas como la promoción de los derechos humanos, los movimientos feministas, ecologistas, pacifistas, ellas ejercen una influencia sobre la opinión pública, las presiones sobre los dirigentes, proponen reformas.

Asimismo, otras ONG's tienen esencial o exclusivamente una función de servicio: su acción se encamina a remediar las carencias de los servicios públicos, ya sea ampliar el abanico de los servicios ofrecidos. La diversidad de estos grupos es igualmente un factor que garantiza las posibilidades de elegir y de una concurrencia abierta.

Dichos organismos refuerzan valores como el voluntariado, la benevolencia, la iniciativa personal, la participación activa, el pluralismo, la solidaridad, la protección de los débiles y de las minorías. Asimismo, sirven de relación y de intermediarios entre el individuo y los grandes servicios públicos, anónimos y lejanos y a veces hostiles, las ONG's son **escuelas de la democracia**.

1.6. Campos de acción

Por otra parte, la acción de las ONG's se efectúa principalmente bajo tres formas:

a) Por la *acción directa*: por ejemplo, la asistencia médica, las visitas a los enfermos o a personas mayores, la gestión de instituciones de enseñanza, de educación cívica o sanitaria, la animación recreativa, la colecta y distribución de ropa, las donaciones de alimentos, el otorgamiento de vivienda, los consejos administrativos o jurídicos.

b) Por el *financiamiento de actividades caritativas o de desarrollo* en favor de sub-contratos.

c) Por la *promoción popular y educativa* de temas políticos, económicos, sociales, religiosos, de la pobreza, y derechos humanos, de la protección a la niñez, entre otros, promoción destinada a influenciar las opiniones públicas, las poblaciones locales, las autoridades nacionales y los organismos intergubernamentales.

Tipología

De acuerdo a su origen o finalidad se pueden clasificar en:

* **Organizaciones de asistencia.** Son aquéllas que ancestralmente han respondido aposturas asistenciales dirigidas sobre todo a la atención de los niños, (orfanatos), ancianos (asilos) y enfermos (dispensarios). Muchas de estas organizaciones nacen ligadas a un concepto de caridad cristiana, en donde es deber del que **tiene y puede** darle al que **no tiene o no puede**; en algunos casos estos organismos han cambiado su concepto de asistencia social por el de coasistencia, gestoría o promoción del desarrollo.

* **Organizaciones por la defensa de los derechos humanos o por la dignidad de las personas.** Estas luchas se ejercen de manera primordial en el campo de los recursos jurídicos contra abusos de autoridad, en la utilización de los mecanismos internacionales, en la denuncia y en la movilización social.

* **Organizaciones por la defensa de minorías o raíces culturales comunes.** Son aquéllas que luchan por la igualdad de oportunidades y en contra de la marginación y la exclusión, como las que apoyan a las etnias e indígenas, las que luchan contra el racismo, a favor de las personas con discapacidad, de las mujeres o miembros de la tercera edad.

* **Organizaciones de atención a grupos vulnerables.** Estas organizaciones actúan normalmente en cinco aspectos: La reivindicación de derechos exigiendo el cumplimiento de la ley vigente o su modificación; acciones para su incorporación al desarrollo, especialmente productivas; proyectos educativos como es la exigencia de programas bilingües o especiales, proyectos de salud, preventiva o especializada e incluso rehabilitación, así como protección y asistencia en los casos que se requiera. Ejemplos de estos son las organizaciones de apoyo a la mujer violada, a los niños de la calle o a los refugiados.

* **Organizaciones de servicio o cohesión social.** Estas consideran que tienen como valor principal la superación de sus miembros que comparten principios y valores, que se reúnen y realizan acciones de reflexión, de servicio o simplemente de superación personal.

* **Organizaciones de responsabilidad ciudadana,** como pueden ser las asociaciones de padres de familia, de consumidores o las juntas de vecinos.

* **Organizaciones promotoras** surgen como modelo de desarrollo o de una mejor calidad de vida, de salud o de bienestar social, que aportan beneficios a grupos sociales determinados, sin importar el origen o sus miembros, la mayoría de estos grupos buscan promover un nuevo modelo de desarrollo o mejor calidad de vida para sus miembros, sus iguales o el resto de la sociedad. Ejemplo de esto, son los ecologistas que coadyuvan a un modelo de desarrollo sostenible, las mujeres que luchan contra la violencia, los grupos que trabajan en favor de la salud en sus diversos aspectos como son el combate a las adicciones, la prevención del SIDA o el cáncer, la investigación o los millares de grupos de auto-ayuda.

* **Organizaciones por la defensa del patrimonio cultural, territorial o natural,** como son los patronatos de rescate de monumentos arqueológicos o los patronatos para la conservación de las áreas naturales protegidas.

* **Organizaciones por los servicios urbanos, tierra, vivienda.** Este tipo de organizaciones inmersas en la compleja realidad urbana, la mayoría de las veces inician sus luchas para conquistar un pedazo de tierra, cuando lo logran continúan con el proceso por la regularización, los servicios, etc. En ocasiones actúan como asociaciones de vecinos o de condominios y en otras, permanecen como movimientos que pugnan por apoyar a un mayor número de miembros en este mismo ciclo. De esta forma, desde hace más de 30 años se han construido casi todas las áreas conurbadas de las grandes ciudades.

* **Organizaciones frente a catástrofes naturales.** Uno de los estímulos que más sacuden las formas de organización y reacción de la sociedad son las catástrofes naturales, como lo hemos podido constatar a raíz de los movimientos que nacieron después de tragedias como la del "Chichonal", el huracán Gilberto o el temblor de 1985 en la Ciudad de México.

* **Organizaciones por la democracia.** Son aquellas agrupaciones apartidistas que promueven la democracia electoral. Para ello organizan foros públicos, observación de los procesos electorales, implementan cursos de capacitación, cuentas rápidas, sondeos, encuestas, monitoreo de medios, promueven proyectos de ley y defienden al votante contra todo lo que agrada o dañe la libertad y eficacia del sufragio.

* **Organizaciones que brindan apoyo económico,** como pueden ser las que se crean con la finalidad de apoyar a otras organizaciones que realizan de manera directa las acciones.

* **Organizaciones de apoyo profesional,** aquellas que realizan investigaciones y ofrecen diversos servicios para la profesionalización de los grupos.

* **Organizaciones para comunicarse entre sí** o para apoyar a otras. Estas constituyen un nivel más avanzado de agrupación, ya que se coordinan en redes, uniones y se apoyan entre sí, tanto en lo económico como en materia de capacitación y comunicación.

1.7. Elementos para una evaluación de la acción de las ONG's

Las ONG's han jugado un papel fundamental en el proceso de supervivencia material y simbólica de los sectores populares y de sus organizaciones, orientando y elaborando en muchos casos sus concepciones y su acción. Es más, han sido proveedoras de un lenguaje y, en definitiva, de una racionalidad de la acción social. Muchas pretendieron generar un sujeto histórico protagonista con fuerza propia a partir del trabajo en la comunidad. Habitualmente han sido el único mecanismo que sacaba a las organizaciones populares del aislamiento, ofertándoles además una visión de la sociedad y de la política global. "Su práctica educativa ha alimentado y ampliado los horizontes cotidianos, y ha proporcionado nuevas metas, animando con ello a las organizaciones populares a salir de la inmovilidad y la inercia en la suelen concurrir."¹⁰

En algunos casos, las ONG's han sido fundamentales en la formación de organizaciones de base en las comunidades donde actúan; mientras que en otras, han sido los grupos existentes en la comunidad los que han solicitado ayuda a las ONG's para solucionar sus problemas. El apoyo prestado se ha centrado, como decimos, en las organizaciones económicas populares, en los grupos juveniles (culturales, de derechos humanos, comunidades cristianas, etc.) y, en menor medida en las organizaciones de tipo reivindicativo (comités de deudores, etc.) y en las coordinadoras (locales, comunales, zonales). En consecuencia, ha sido el mundo de la mujer, de los niños y jóvenes de los sectores populares, el principal foco organizativo que se ha animado desde el exterior. Los hombres adultos o han estado fuera de las organizaciones o se han concentrado en las organizaciones reivindicativas, en las político-partidistas y en los clubes deportivos.

Las ONG's operan por tanto, a nivel de base e intermedio. Sin embargo, su relación con las organizaciones es fundamentalmente con el cuadro de dirigentes (los cuales a menudo han sido formados por las propias entidades de apoyo), que hacen las veces de intermediarios entre ellas y los miembros de base. Esta relación resulta en ocasiones conflictiva para los dirigentes sociales.

¹⁰ Luna parra, Ma. Angélica. *Pacto Nacional para la promoción social en el desarrollo*. Consulta Nal. México. , p.9.

Por una parte, pueden perder grados de autonomía y, por otra, están expuestos a vivenciar situaciones no exentas de una cierta esquizofrenia pues sin ser miembro de pleno derecho de las organizaciones de apoyo que con frecuencia se vislumbran en la encrucijada de defender intereses e ideas propugnadas por ellas no siempre concordantes con las de las organizaciones populares que representan.

Aún cuando las instituciones de apoyo parten normalmente de demandas reales existentes en las poblaciones, tanto la sistematización y evaluación de las mismas como la determinación de los enfoques y prioridades que las satisfagan, recae principalmente en las propias instituciones; y van a estar subordinadas a las limitaciones presupuestarias, y a los perfiles programáticos de la cooperación internacional. De este modo, se ha fomentado la acción social comunitaria, la confrontativa o la revolucionaria.

Las instituciones de apoyo, como venimos diciendo, juegan además un papel múltiple, dependiendo del tipo de movimiento con que trabajen, así como el programa la sociedad y el tipo movimiento sociopolítico en el que se encuentren. Igualmente las referencias que se hacen de este agente pueden ser múltiples: de facilitador, acompañante, guía, promotor, asesor, técnico, ideólogo, cuadro, capacitador o conductor de la acción de las organizaciones sociales según sea su grado de compromiso y las características de su relación con los grupos.

1.7.1. Las ONG's en Europa

La mayor parte de las ONG's europeas fueron creadas en el siglo XIX y dentro de sus planes tenían como objetivo las obras de caridad ligadas a una inspiración cristiana tal fue el caso de la Armada de Salud, fundada en 1865 y Caritas Alemania, en 1890. Lo que constituyó una verdadera innovación fue la creación de la Cruz Roja en 1863, debido a que fue un movimiento internacional inspirado por el espíritu cristiano pero no ligado a ninguna religión establecida.

La Cruz Roja nació en Suiza como una institución independiente y apolítica, cuya misión es internacional. Actúa en calidad de intermediario neutro sobre el plan humanitario dentro de conflictos internacionales, guerras civiles y tensiones internas. Asegura protección y asistencia a las víctimas sean militares, civiles, a los prisioneros de guerra o detenidos civiles. Toma toda iniciativa humanitaria conforme a su papel de institución y de intermediaria específicamente neutra e independiente.

La devastación y los sufrimientos causados por las dos guerras mundiales, regionales o civiles y por catástrofes naturales, el hambre, los refugiados, las epidemias dieron origen a la creación de numerosas organizaciones como "Save the Children Fund", creada en 1919 y Oxfam, en 1942.

Después de 1945 estos grupos prestaron ayuda entre los mismos países europeos. Durante los años 1950 y 1960, las ONG's dirigieron sus esfuerzos a los problemas de los países en vías de desarrollo, llevando a cabo de manera progresiva su acción de socorro; sus programas tenían por objetivo el de dotar a los países del Tercer Mundo de recursos financieros, de asistencia técnica de especialistas y voluntarios, así como de material, a fin de permitir su despegue económico. La orientación de ciertas ONG's hacia la ayuda al desarrollo no ha suprimido la necesidad de una ayuda humanitaria internacional dentro de las situaciones de guerra, de urgencias y de catástrofes. Asimismo, internamente podemos observar que en una primera instancia estas agrupaciones pasaron de un sentimiento caritativo a un papel de compensación con relación a las carencias o a las insuficiencias de servicios públicos e incluso han formado un carácter determinante en el ámbito político no sólo de la región sino a nivel internacional. Una organización que pesa mucho en este sentido es Amnistía Internacional, la más importante y la más conocida en materia de derechos humanos, Premio Nobel de la Paz en 1977 e independiente a toda ideología. Su impacto surge como mediador en su eficacia se deben a una red mundial de información y al Departamento de Investigación de su Secretariado internacional en Londres, el profesionalismo, objetividad y valor de sus miembros.

Amnistía Internacional es un movimiento voluntario mundial que se esfuerza por prevenir problemas graves sobre violaciones a derechos humanos por los gobiernos. Sus campañas se esfuerzan principalmente en liberar y/o asegurar procesos equitativos y ágiles a los prisioneros políticos; abolir la pena de muerte, la tortura y otros tratos crueles, así como poner fin a las ejecuciones extra-judiciales y a las desapariciones.

No obstante, su imparcialidad se ha puesto en duda por los Estados que han sido acusados. Tal es el caso cuando Amnistía publicó que había alrededor de 12,000 prisioneros en las cárceles de Afganistán: el mandatario en turno H. Amin respondió a los periodistas que la organización tenía "una imaginación fértil y que se alimentaba de centros de propaganda de la BBC de Londres, la Voix de l'Amérique, Radio-Pékin, Islamabad y Teherán."¹¹ Las acusaciones paralelas y contradictorias del pasado pagadas por la Central Intelligence Agency (CIA) y el servicio secreto soviético (KGB) no podían más que anularse recíprocamente.

Por otro lado, el progreso del plan europeo es evidente y se explica por la relativa homogeneidad política, económica y social de la parte occidental y por los esfuerzos de concertación y estandarización. El 24 de octubre de 1985, el Comité de Ministros del Consejo Europeo puso en marcha la "Convención europea sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones no gubernamentales" firmada en abril de 1986 por seis países y ratificada por cuatro de ellos: Bélgica, Grecia, Reino Unido y Suiza, cuya entrada en vigor se dio en enero de 1991 gozando además de la exoneración de impuestos por concepto de TVA (Tax sur la valeur ajoutée, equivalente al IVA en México) generados por todos los servicios de carácter social, educativo, cultural o deportivo que ofrezcan a sus miembros, creando también un Fondo Europeo de Desarrollo de la Vida Asociativa".¹²

¹¹ Bettati, Mario/Dupuy, Pierre-Marie. *Les ONG et le Droit International*. Edit. Economica. Paris. 1986, p.132.

¹² Beidbeder, *op. Cit.* P.17.

1.7.2. El caso chileno

En el caso chileno, la supresión de la actividad político - partidaria por la represión del gobierno autoritario a partir de 1973, hizo que muchos militantes políticos se desplazaran hacia estas formas de compromiso social; también era la única salida laboral para gran número de profesionales de las ciencias sociales, pues el Estado comenzó a prescindir de sus servicios. Creencias religiosas, ideologías políticas, un pensamiento humanista que busca ayudar al menos afortunado, o ideas que "simplemente expresan un intento de ganarse la vida a la vez que se contribuye al progreso de la sociedad, son algunas de las motivaciones que inspiraron su nacimiento, fundamentalmente bajo la forma jurídica de organizaciones no gubernamentales".¹³

En Chile las ONG's surgen masivamente con posterioridad al golpe de Estado, constituyéndose en una red de instituciones de apoyo al sector poblacional. Algunas fueron antiguos organismos que expandieron y reorientaron su acción. La mayoría son nuevas entidades surgidas muchas veces como instancias de refugio y acción frente a un sistema político y universitario que expulsó de su seno a los profesionales ligados a la investigación social, a disciplinas vinculadas a los problemas del desarrollo y a la asesoría de distintos tipos de organizaciones.

Las ONG's en Chile se han caracterizado por su intento de promover la autonomía, independencia y autosuficiencia de los grupos beneficiados por sus acciones.

Entre las ONG's chilenas es posible advertir considerables diferencias en términos de su tamaño, áreas temáticas que desarrollan, de los niveles de cobertura de sus programas, etc.; sin embargo, comparten elementos clave, como es el hecho de trabajar con sectores que viven en condiciones de pobreza crítica (fundamentalmente), o emplear técnicas innovadoras de trabajo social que enfatizan la participación comunitaria y el desarrollo de las capacidades propias de los beneficiarios en la solución autónoma de sus problemas. Para buena parte de las ONG's la forma y

¹³ Guerra Rodríguez, Carlos. "*La encrucijada de las ONG en Chile*". Estudios Sociológicos. XIII:37. 1995, p. 165.

realización de hacer las cosas ha sido muy importante. Todos estos movimientos hacen que sus programas puedan ser vistos como una aportación a la construcción democrática.

De alguna forma han sido también una prolongación de los sistemas educativos que desde el siglo pasado vienen realizando esfuerzos en la ampliación de la ciudadanía, cuando la escuela era vista como el gran canal de integración, democratización y posibilidad de movilidad social ascendente. Pero su antecesor más inmediato es el modelo de educación popular impulsado por Paulo Freire, en el que la educando pasa a ser "sujeto" y no sólo depositario de conocimientos, donde la educación ya no es entendida sólo como un proceso de igualación, sino también de diferenciación a través de la componente crítica que en ella se encierra; aunque, durante los años sesenta principios de los setenta el medio de promoción popular que se aplicó en Chile buscara sólo la integración social de la marginalidad.

De acuerdo con García-Huidobro y Martinic (1985) un aspecto específico a valorar en estas nuevas instituciones es que: "Por mediación de ellas se ha empezado a dar una relación distinta entre intelectuales y pueblo que supera por igual la imagen del 'agitador' y la del 'tecnócrata' no se trata de intelectuales lúcidos que van a los sectores populares a decir lo que se debe hacer. Pero tampoco se trata de una negociación del aporte del educador, el trabajador social o técnico se busca un proceso colectivo de elaboración de problemas y respuestas que no es 'tecnocrático' pero que requiere de la ciencia, de la técnica y del saber acumulado".¹⁴

Esta nueva etapa de la educación popular se puede caracterizar, a la vista de un buen número de experiencias, por ser una educación que presta especial atención a la valoración de los principios éticos que deberán estar presentes en la organización:

¹⁴ García-Huidobro, J.E. y S. Martinic. *"Las instituciones privadas y la participación social en Chile"*, Santiago de Chile. ILET. 1985, p. 6.

solidaridad, dignidad, justicia, libertad y a la construcción de una identidad, pero además, ha promovido en los grupos y actores populares la autonomía frente al Estado, recuperando el valor y sentido de la organización como instrumentos de transformación y movilización.

La educación popular en Chile ha recreado de esta forma un "tejido social" de calidad superior al que actuó en el pasado, pues intentó desideologizar la política y hacerla parte de la vida cotidiana de las personas, a la vez que realizaba una labor de concientización respecto a la política del régimen de Pinochet, el modelo autoritario y sus consecuencias. Para ello, ha partido de la experiencia y el conocimiento de los grupos populares (del desarrollo de las capacidades propias) mediante un proceso colectivo se ha procurado avanzar en el conocimiento, innovar, descubrir y experimentar en aras del mejoramiento de la calidad de vida.¹⁵

A pesar de la ausencia de estudios específicos, puede afirmarse que las ONG en Chile han tenido una gran vocación de actuación pública/política de manera muy decidida. Fueron capaces de reclutar a una porción importante de la "inteligencia" del país gracias a la financiación externa pudieron salvar las ataduras y estrecheces que de otro modo les hubiera impuesto el mercado interno, lo cual les habría impedido actuar como intermediarios, interlocutores y portavoces del sector popular ante la dictadura.

Así, también han realizado una gran aportación a la rearticulación del movimiento sindical a través de sus labores de capacitación, ejecución de estudios y diagnósticos que han permitido fundamentar las diferentes reivindicaciones sociales y económicas de estos grupos. Igualmente, han realizado y realizan seminarios y encuentros que facilitan el diálogo entre las diversas organizaciones populares. Las ONG académicas han tenido una gran productividad materializada en publicaciones y seminarios; han suplido la falta de investigaciones sociales, tanto estatales como universitarias, durante el periodo autoritario.

En cuanto a sus logros, cabe destacar entre las mismas su sensibilidad al

¹⁵ Bengoa, J. *La educación para los movimientos sociales*. Preposiciones, núm 15. Santiago de Chile. 1987, pp.13-14.

entorno social, su flexibilidad y el saber acumulado de su práctica con los sectores sociales más desposeídos han mostrado un alto grado de creatividad en la implementación de métodos nuevos como la elaboración de materiales pedagógicos y las formas de inserción en los medios poblacionales, dentro de un marco de estrechez de recursos. De este modo, han desarrollado un método educativo de carácter dinámico que facilita la relación entre aprendizaje y acción, lo cual les permite recrear a nivel microsocia y cotidiano problemas y temas de carácter nacional o global, como por ejemplo, la relación con el medio ambiente, el concepto de salud integral, la discriminación de la mujer, los procesos de participación y toma de decisiones, etc.

Otras virtudes, de las que han hecho gala estas ONG's tienen que ver con la cercanía y el contacto directo y permanente que mantienen con los grupos sociales beneficiarios de su ayuda, lo que les permite contar con un conocimiento en profundidad sobre ellos y una visión integral de sus problemas. Pero lo más relevante, es su interés por promover el desarrollo de las capacidades de los propios grupos beneficiarios, permitiéndoles generar una actitud activa (gestores y participantes) y no solamente receptiva. De ahí su gran esfuerzo por desarrollar recursos tecnológicos y empresariales para que los grupos comunitarios en situación de pobreza se inserten en las actividades económicas formales y generen recursos que les permitan independizarse de la ayuda inicial que les proporciona.

La iglesia católica aparece en Chile, por su parte, como la red social más sustantiva de contrapeso a la desintegración y a la exclusión sociopolítica durante el régimen militar. La iglesia ha jugado el rol de proveer tanto un espacio de sociabilidad como un espacio de institucionalidad compensatoria, al tiempo que ha facilitado los mecanismos de mediación entre el mundo popular y otros sectores sociales (incluyendo al Estado). La iglesia ha sido, en consecuencia, un elemento central para casi todo tipo de organización: por obtener de ella apoyo en su origen para tareas de formación y protegerse de la represión, como lugar de conversación de gente muy disímil.¹⁶

En general, la mayor contribución que los agentes externos han realizado

¹⁶ Campero, G. *Entre la sobrevivencia y la acción política*. ILET. Santiago de Chile. 1987, pág. 23.

durante la dictadura del general Pinochet ha sido fortalecer la organización de la comunidad y desarrollar programas de educación y capacitación que mejoran la comprensión de los propios sectores populares de la situación que les toca vivir, y las habilidades de los participantes en sus organizaciones locales. De esta manera, puede decirse que ha habido un intento de no suplantar a la comunidad en su rol protagonista; se ha pretendido que la distinción entre **necesidades sentidas** y **necesidades reales** fuese irrelevante, para no caer en el peligro de confundir promoción con manipulación y apoyo con paternalismo, aunque no siempre de hecho se haya logrado.

1.7.3. El caso de las ONG's en Perú

En la última década el principal factor que refrenaba el trabajo de las ONG's en Perú era la violencia terrorista. Para muchas de ellas, así como para algunas agencias de cooperación externa, el costo social fue muy alto, pues cerca de medio centenar de profesionales, entre colaboradores, promotores y técnicos, fueron víctimas del terrorismo.

Sin embargo, en aquellos espacios o lugares donde se mantuvo el trabajo de las ONG, se observaron cambios a partir de los años noventa en sus objetivos y formas de trabajo y en un contexto social caracterizado por la aplicación del Programa de Ajuste Estructural. "El retiro del Estado de los diversos espacios sociales y el cambio de los papeles que venía cumpliendo, dejan abiertas nuevas áreas para las ONG o refuerzan aquellas en las que estaban participando".¹⁷

"En Perú, ligando a las concepciones del desarrollo y la modernización capitalista, se ensayaron diversos modelos de desarrollo rural en las últimas décadas: desde el estímulo a la comunidad hasta el crecimiento industrial y las ventajas comparativas, con resultados muchas veces contrarios a los objetivos señalados, o con logros superficiales que aparentemente no justificaron el esfuerzo ni la inversión realizada. De igual manera, se discutieron la participación ambigua o determinante del

¹⁷ Castillo, Óscar R. *ONG y desarrollo en Perú*. Estudios Sociológicos, Vol. XIV, núm. 40, 1996. p.211

Estado o los elementos particulares de la economía agrícola y la campesina.¹⁸

En efecto, hace tres décadas predominan en el área rural de Perú la hacienda tradicional y el latifundio. La concentración de la tierra en pocas manos se combinaba con relaciones de producción serviles, en un país cuya población de 7 millones de habitantes era mayoritariamente rural. Actualmente, son alrededor de 24 millones de habitantes y sólo un tercio de la población vive en el área rural. Desde 1970 se aplicó una reforma agraria de orientación "colectivista", que en cuatro años liquidó el tradicional sistema de servidumbre, pero no resolvió el problema del desarrollo agrario. Sin embargo, mientras que la población creció con tasas espectaculares de 3.5% en la década de los setentas y 2.5% la década siguiente, la producción agraria en el mismo período sólo alcanzó tasas de 1% con lapsos de tasas negativas y caídas muy drásticas en los años ochenta.

Cabe mencionar que en los años noventa en Perú se han producido cambios sociales y políticos que hasta hace pocos años habrían resultado insospechados. Por ejemplo, se evalúa la incorporación de las comunidades campesinas al mercado de tierras formal; lo mismo sucede con los límites del subsidio para la producción campesina y con los posibles efectos positivos del programa de ajuste estructural. Se puede afirmar que actualmente existe un consenso en rechazar el populismo irresponsable hacia los campesinos. Lo más espectacular es lo sucedido en la vida política: las entidades partidarias y el sistema de partidos son cuestionados y sancionados por grupos, clases y sectores independientes con un discurso que reivindica el "pragmatismo" por encima de las ideologías. Para algunos analistas entre los que destacan Óscar R. Castillo y Efraín Gonzales de Olarte, el Perú de los años noventa asiste al **hundimiento de un orden social relativamente estructurado** y al surgimiento de un conglomerado de grupos, sectores y actores denominados genéricamente como **informales**.

"En la última década, el crecimiento de las ONG's en Perú ha sido espectacular, pues pasaron de 200 a más de un millar. En términos generales, estos organismos

¹⁸ Gonzales de Olarte, Efraín. *Efectos del ajuste estructural en la agricultura de subsistencia*. Ayuda en Acción-Perú. Doc. de trabajo núm 2. Lima. 1993, p.4.

canalizan más de 200 millones de dólares anuales, en promedio, hacia proyectos con diferentes actividades. Los programas y las ONG's que los ejecutan se localizan en las distintas regiones y provincias del país. Actualmente la mayoría de las ONG en Perú presentan tres características en su evolución¹⁹

a) *Han pasado de la confrontación a la coordinación con el Estado*

Las primeras ONG's se organizaban a fines de los años setenta, con objetivos orientados "al apoyo de los movimientos populares" y una lógica confrontacionista o de presión al Estado, demandando atención de servicios básicos. Dos décadas después ya no buscan la confrontación con el Estado, sino más bien la coordinación, especialmente con los municipios locales. A su vez, el Estado, acepta a estos organismos como interlocutores en la ejecución de los proyectos de desarrollo, canalizando recursos financieros del Fondo Nacional de Compensación Social (Foncodes).

Sin embargo, se observa una relación ambigua o una asignación de papeles que no está bien definida. El gobierno de Fujimori cuestionó a la labor de algunas ONG's, especialmente las dedicadas a la promoción de los derechos humanos, pero por otro lado estimula su creación mediante Foncodes con una estrategia clientelista. Por otro lado, se ha reformado el sistema nacional de contribuciones e impuestos, afectando a las agencias o entidades de cooperación externa (Einex), organismos que facilitan los fondos a las ONG's. Pero al mismo tiempo, se establece un sistema de devolución del impuesto general a las ventas (IVG) a dichas agencias. Para algunos analistas, el Estado abdica sus funciones en la atención de los servicios básicos a las clases populares encargándolas o delegándolas a las ONG's.

"En Perú el ajuste estructural se orienta a la eliminación total de los subsidios, pero al mismo tiempo se ejecutan programas de compensación social mediante el Foncodes con un presupuesto anual de 300 millones de dólares. Sin embargo, dicha compensación es criticada por los distintos actores sociales y políticos, precisamente

¹⁹ Castillo, Oscar R. *Op.cit.* p.27.

por carecer de una estrategia que incorpore ese gasto social en un programa de reactivación de la economía. Lo más adecuado en este caso es diseñar estrategias de inversión social, la lógica del asistencialismo ya no es aceptada fácilmente por la sociedad civil. Esta ambigüedad proviene de algunas ONG's, especialmente de las más antiguas o ideologizadas, quienes enfatizan la vigencia del papel asistencial e intervencionista del Estado para "aliviar la pobreza" de manera permanente. Es obvio que en las actuales condiciones de transición de un modelo económico hacia otro, la compensación social aplicada desde el Estado es necesaria. El *shock* económico de agosto de 1990 fue devastador para la mayoría de la población, de allí que las actividades en apoyo de los comités de comedores populares y del "Vaso de leche", orientadas a proveer de alimentos a la población que se encuentra en extrema pobreza se convirtió en una medida necesaria. Actualmente se considera que más de 70% de la población nacional se encuentra en los niveles de pobreza. En consecuencia la compensación social realizada por el Estado es necesaria. Pero lo que se discute es ¿hasta cuándo deberá continuar?, no sólo porque los recursos del Estado se agotarán en determinado momento, sino además porque los mismos actores populares demandan condiciones para crear empleos antes que la simple asistencia. En este aspecto la coordinación con el Estado y las ONG adquiere nuevos elementos de unidad/contradicción. Los temas de discusión giran alrededor de buscar mejores opciones para el desarrollo local y de rechazo al clientelismo.*²⁰

b) De la capacitación-concientización a los proyectos productivos y la búsqueda de la sustentabilidad

En las dos últimas décadas se observa un cambio en el énfasis de las actividades que ejecutan las ONG: se ha pasado de la concientización-capacitación a la ejecución de proyectos productivos de utilidad directa para los beneficiarios. Esto implica también un cambio en la búsqueda de estrategias para estimular el desarrollo desde los grupos y organismos de base local.

Las ONG's han modificado sus perfiles tradicionales referidos a la sostenibilidad

²⁰ Castillo, Óscar R. op.cit. p.218

al mediano plazo. Actualmente muchas de ellas organizan la "oferta de sus servicios técnicos e institucionales" para el sector privado, por ejemplo promocionan programas de "apoyo al crédito rural" en coordinación con la banca comercial. De igual manera, las agencias de cooperación externa prestan más atención a las sostenibilidad del grupo base luego de concluida la subvención, como requisito básico para aprobar nuevos programas.

c) Mayor conciencia del trabajo interinstitucional

De manera común en las ONG's hubo una competencia por **acaparar** determinadas áreas geográficas o destacar en determinados temas de manera individual, especialmente los ligados a las "modas" de las agencias de cooperación externa. Sin embargo, en los últimos años se observa también un desarrollo del trabajo interinstitucional, pasando de la ONG aislada al trabajo de red, de ésta última a la asociación y de allí al consorcio. Actualmente en Perú hay redes que se integran por temas específicos o por sectores. Asimismo, hay consorcios que integran redes y ONG de base. Por ejemplo, destacan aquéllas que apoyan la agricultura orgánica, las que protegen el medio ambiente, otras que promueven la pequeña empresa en las áreas urbanas y asociaciones o coordinadoras de ONG's a nivel regional en algunos departamentos como Cajamarca, Cuzco y Loreto.

Por otra parte, se han creado consorcios de investigación como el que integra el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), DESCO, GRADE, Universidad Católica y Universidad del Pacífico, entre los más importantes. El resultado en cada caso ha sido positivo, dado que hay una mejor asimilación de la experiencia y eventualmente una mejor utilización de las capacidades y recursos. Sin embargo, se debe advertir que este proceso es todavía lento.

2. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

2.1. El Neoliberalismo en México

La tradición del Estado que interviene activamente en la economía se remonta a la época de la Gran Depresión, cuando las teorías clásicas del equilibrio natural y el sistema de libre mercado como mecanismos de ajuste automático para la economía capitalista mostraron su inoperancia. A partir de entonces, las políticas económicas derivadas de la teoría Keynesiana, trajeron una redefinición radical en la relación entre Estado y economía. El Estado comenzó a intervenir en terrenos antes vedados, alcanzando a tener un control sustancial sobre sectores importantes de la economía en diferentes países.

"Para la década de los setenta la crisis que se desencadenó en los centros capitalistas planteó la necesidad de una reestructuración del capitalismo a nivel mundial. La corriente de pensamiento neoliberal le atribuía un papel altamente importante al Estado en las causas de la crisis, ya que éste había absorbido importantes sumas financieras que de otra manera se podrían haber canalizado a la acumulación de capital. Por otro lado, el gasto público con su déficit acompañante se consideraba como la causa principal de la inflación".¹⁵ Ante esta situación se pensaba como uno de los elementos para la superación de la crisis el retorno al liberalismo económico que implicaba una reducción del papel intervencionista desplegado por el Estado.

La respuesta a la intervención estatal promovida por el Keynesianismo ha sido el retorno de vastos sectores de la economía, antes controlados por el Estado, a la iniciativa privada. La reprivatización es una tendencia que en los ochenta se ha expandido mundialmente. En los países avanzados como en Inglaterra, Francia, Alemania o Italia, se ha convertido en la política de moda, y su ejemplo ha cundido en países y regiones distintas y alejadas entre sí como Japón, India, Latinoamérica, Canadá, África e inclusive China.¹⁶

¹⁵ Cordera, Rolando y Carlos Tello, *La disputa por la Nación*, S.XXI, México, 1981, pp.79-80

¹⁶ González Gómez, Marco Antonio, "Tendencias hacia la internacionalización de la economía mexicana, 1982-

“La recetas neoliberales constituyen una manera específica de administrar las cuentas macroeconómicas de un país, su uso extendido en el mundo se asocia con una ideología política que concibe de modo especial al Estado. Corresponde también al modo en que se conforma el régimen de acumulación en el marco de una operación a escala mundial de las finanzas y de la producción”.¹⁷

Desde mediados del siglo pasado se observó en México una marcada tendencia centralista en el quehacer político, económico, educativo y cultural. Es cierto que en determinados periodos de nuestra historia se justificó dicha práctica, sin embargo, a lo largo de los años ésta dejó de aportar beneficios al desarrollo.

La estrategia económica que predominó hasta 1982, favorecía la participación del Estado en la economía y en las empresas públicas. Apoyaba al sector industrial frente a las importaciones y generó, no obstante, desequilibrios internos y externos que obligaban al endeudamiento externo creciente.

En la actual estrategia, basada en el modelo neoliberal, el Estado dejó al mercado a su libre determinación << *laissez faire*>>. Procediendo a la reducción de la participación del Estado, a la privatización de las empresas públicas y a la liberalización de la economía, colocándose esta estrategia como mejor opción que el modelo anterior. Pero dicha experiencia ha atentado sobre la capacidad productiva y sobre el empleo, al dejar de lado la relación del fortalecimiento productivo-competitividad y por otro lado, el Ahorro Interno que, como consecuencia lógica, ha generado mayores desequilibrios productivos, financieros y del sector externo, requiriendo de mayores recursos externos para financiarlos. No obstante, la problemática actual ha exigido dar continuidad a la aplicación de políticas económicas de corte neoliberal.

El neoliberalismo en México ha funcionado en un entorno político e

1988”. En Seara Vázquez, Modesto. *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales*, UNAM/ENEP-A, México, 1987, pp.75-77

¹⁷ Leon Bendesky, *El presente neoliberal*, Internet/Yahoo, 26-06-98.

institucional que ha sido propicio para agravar las contradicciones que el modelo entraña. Cada vez se descubren con más claridad los límites de ese entorno y se ponen en evidencia las tensiones que se crean. La desreglamentación de diversas áreas para ensanchar la capacidad de acción de los mercados es uno de los campos preferidos del discurso y las políticas neoliberales. En última instancia esta cuestión se asocia con los criterios de eficiencia, no únicamente de las empresas y de los trabajadores sino del propio Estado.

El saldo del neoliberalismo mexicano es el de la generación de una mayor fragilidad de la nación. Esta se ha convertido hoy en un rasgo esencial de la economía y la política en el país. La estrechez del programa de ajuste económico, en cuanto a la creación de las condiciones para una recuperación firme y sostenida así como la reducción de los espacios de expresión política que llevan a la protesta civil de grupos diversos y de ciudadanos, son muestras de esta fragilidad. En la medida en que no se ofrezcan opciones reales para el mejoramiento de los niveles de vida, las políticas neoliberales tendrán que sostenerse en el continuo control político que reduce las opciones para hacer de esta una sociedad más abierta.¹⁸

Empero, la problemática actual exige dar continuidad a la aplicación de políticas de corte neoliberal y corresponde a la nueva ciudadanía encontrar sus propias formas de organización a fin de alcanzar una democracia participativa basada en la apertura y en el diálogo donde sea posible una relación con el gobierno abierta y oportuna.

2.2. Reforma y democratización del Estado

A partir de la década de los setenta las administraciones gubernamentales implantaron diferentes mecanismos específicos que trataron de fortalecer los espacios de participación como fundamento para el desarrollo de una política con mayor contenido social. Es a partir de 1982 cuando estos mecanismos adquieren una expresión particular, traduciéndose en acciones concretas con alcances de mediano

¹⁸ Bendesky, León, *El presente neoliberal*, Yahoo, 26-06-98.

plazo. Desde entonces se han realizado reformas constitucionales que hicieron explícita la función rectora del Estado en el desarrollo nacional e impulsaron un Sistema Nacional de Planeación Democrática, que intenta equilibrar la actividad económica del país y amplia los cauces de participación, tanto de las estructuras gubernamentales federal, estatal y municipal, como de la sociedad civil.

Un avance determinante en esta materia fue la aprobación de la Ley de Planeación, instrumento jurídico que establece normas y principios conforme a los cuales se deberá llevar a cabo la planeación nacional del desarrollo. La Ley faculta al Ejecutivo Federal para promover la participación de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones en la planeación de la política pública.

En 1983 se reformó el Artículo 115 Constitucional, a fin de ampliar las facultades al municipio, que habían sido absorbidas por los estados y la federación; con ello se vigoriza la hacienda municipal para el mejor desempeño de sus atribuciones. Asimismo, en materia de descentralización administrativa también destaca el decreto del Ejecutivo Federal de junio de 1984 por el que las dependencias y entidades gubernamentales procederían a elaborar un programa de descentralización.

En congruencia con este ordenamiento, en agosto del mismo año, la Secretaría de la Controlaría General de la Federación publica el acuerdo que dispone acciones concretas para instrumentar la simplificación administrativa, fomentando la descentralización y desconcentración de la Administración Pública Federal, concibiéndose como fases interdependientes de un mismo proceso.¹⁹

A partir de estas acciones se vislumbraba ya el diseño y desarrollo de una práctica administrativa directamente relacionada con los fenómenos de participación comunitaria: la descentralización. Diversas son las acciones que, vinculadas estrechamente con dicho proceso, se llevaron a cabo durante los últimos años en nuestro país.

Para el período 1985-1988 se lograron avances notables en la descentralización:

¹⁹ Del Val, Enrique, *Participación ciudadana y control social*, Porrúa, México, 1994, pp. 163-165.

En lo político se dio una mayor distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno; en lo administrativo se fortaleció a los estados y municipios con la transferencia de competencias, facultades y recursos; en lo económico se impulsó el desarrollo regional y la relocalización de actividades productivas; y en lo cultural se reforzó la identidad de la población en las costumbres y tradiciones de sus regiones y la creación de oportunidades para su enriquecimiento.

En la administración salinista la expresión más acabada de este nuevo esquema de gobierno se refleja ya como proceso político en la integración del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en cuya elaboración se incorporaron las prioridades nacionales que los propios grupos sociales definieron en los foros de consulta popular celebrados en torno a diferentes temas de interés nacional a todo lo largo y ancho de nuestro territorio. Se confirmó así la decisión de la ciudadanía de iniciar una nueva era en sus relaciones con el gobierno, misma que respondía a la difícil situación que prevalecía en nuestro país a finales de los años ochenta. En dicho Plan se establece la necesidad de promover el proceso de descentralización con el objeto de alcanzar un desarrollo equilibrado entre las distintas regiones del país en congruencia con su capacidad económica y potencialidad de recursos naturales. Particular énfasis se da a la necesidad de fortalecer al municipio mediante la transferencia de atribuciones y recursos que vigoricen su capacidad financiera y autogestiva. Al respecto el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señala: "El impulso al desarrollo regional y urbano en concordancia con los objetivos del crecimiento económico, será posible a través de una estrategia de descentralización de decisiones, de desconcentración de la actividad económica y de desarrollo urbano y municipal, que apoye el esfuerzo de todos los sectores sociales en cada una de las regiones del país".²⁰

"Uno de los ejemplos más claros en materia de descentralización se ubica en 1992, con la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, mediante el cual se descentralizan los gobiernos estatales de las acciones relacionadas con la educación básica: preescolar, primaria y secundaria, así como los que se refieren a la educación normal".²¹

²⁰ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, p. 145.

²¹ Del Val, *Op. Cit.*, p. 166.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Planeación sugiere una más estrecha relación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con los gobiernos estatales y municipales y particularmente con los sectores social y privado.

2.3. Proceso de Descentralización política en México

América Latina transita un período de profundas transformaciones. Las estructuras políticas registran cambios en la indicación de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder. Los sistemas económicos presentan modificaciones en la organización del trabajo, la regulación macroeconómica y los patrones de inserción en el comercio internacional. En cuanto a las estructuras sociales, éstas revelan la existencia de nuevos actores y nuevas formas de organización, conflicto y lucha social.²²

El escenario político contemporáneo en México se caracteriza por la proliferación de grupos de presión y por una creciente diversidad de sectores interesados en el ejercicio del poder, la capacidad para procesar y arbitrar demandas antagónicas es la tarea más importante en el proceso de transformación política y social. "La existencia de un pluralismo institucional caracterizado por la presencia de partidos políticos, asociaciones civiles, entidades gremiales, grupos religiosos, sindicatos, movimientos de base, etc., facilita la participación social, pero por otro lado, la fragmentación en base a criterios religiosos, ideológicos, sociales, étnicos y geográficos, está generando el fenómeno de desintermediación política en el cual los partidos políticos tradicionales están perdiendo su capacidad de convocatoria y una gran variedad de estos grupos de interés se proyectan directamente al ámbito político nacional e incluso internacional sin pasar por el "filtro" de los partidos políticos."²³

Estos movimientos sociales emergentes plantean un complejo sistema de intereses, los cuales luchan por la satisfacción de sus demandas, creando así una

²² Medellín Torres, Pedro, *La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo*,

²³ Sagatir, Francisco, *América Latina en el Nuevo Orden Global Fracturado: Perspectivas y Estrategias*, México,

incapacidad del gobierno para procesarlas y darles solución, fenómeno que es conocido como gobernabilidad-ingobernabilidad. Los conflictos por intereses económicos no se resuelven con la debida eficiencia, por eso observamos una gran movilización popular que se traduce en problemas políticos.

2.3.1. Descentralización y democracia

En muchos países de América Latina particularmente en México, la respuesta a la gran movilización por reivindicaciones de los movimientos sociales emergentes que se vienen gestando en el centro y al interior del país es la política descentralizadora, que junto con el proceso de privatización del sector público y el adelgazamiento del Estado, constituyen una posible salida de los conflictos pero también la posibilidad de sentar las bases de una democracia amplia y participativa.

“La vinculación entre la especialización o diferenciación funcional y el desarrollo, (aspectos de la descentralización), se expresa en el planteamiento de que una sociedad es más desarrollada en la medida de que es capaz de diferenciar y especializar el mayor número de aspectos. Así, un Estado moderno debe transferir (descentralizar) responsabilidades y toma de decisiones en aras de una mayor exigencia de la sociedad y una mayor complejidad social que la modernidad impone.”²⁴

Cuando se habla de descentralización se entiende, pues, la transferencia del poder de decisión y ejecución de políticas públicas del gobierno central a las entidades federativas y municipios, pero también a la sociedad que ahí habita. Luego entonces es indispensable considerar al menos tres aspectos para que la descentralización pueda llevarse a cabo:

- a) La transferencia de competencias administrativas.
- b) Los recursos para poder asumir las diversas competencias.

UIA, 1994, p.22.

²⁴ Cabrero, E. y Mejía, José, *Marco teórico-metodológico para el estudio de las Políticas Descentralizadoras en México*, CIDE, México, 1992, p.10

c) La capacidad política para tomar decisiones acerca de cómo administrar las funciones y los recursos descentralizados.

La descentralización es un proceso dinámico, relativo y contextualizado en un momento histórico determinado. Entendida así, no es un atributo institucional por lo tanto puede estar presente o no dependiendo de la estructura organizacional.²⁵

“El fortalecimiento de los municipios y regiones como efectos de los esfuerzos de descentralización, deben estar apoyados por la creencia y la voluntad política de las altas esferas del gobierno y la administración pública, acerca de la convivencia de hacer algunos ajustes en la distribución en términos políticos, institucionales, económicos y territoriales. En México y en gran medida en todo Iberoamérica es vigente la “supercentralización” que Tocqueville criticaba hace más de cien años cuando decía que era la suma con plusvalor de la centralización gubernamental y la centralización administrativa.”²⁶

Dos hechos de gran relevancia son los que forman el contexto en el cual se dan los procesos de descentralización y reconocimiento de la localidad en su pluralidad cultural y étnica: el primero, es la transición hacia estructuras de gobierno más democráticas por parte de países con regímenes dictatoriales o autoritarios; el segundo, el gran debate en torno a las formas de descentralización adecuadas para responder a las demandas de las comunidades locales en medio de gobiernos altamente centralizadores y con regímenes semiautoritarios.

2.3.2. Las “oligarquías” regionales. Un obstáculo a la descentralización

Robert Michels expone la idea de que los requerimientos técnicos de las organizaciones modernas conllevan a una inevitable oligarquía, y advierte que “esta tendencia se encuentra presente en organizaciones comprometidas con los ideales

²⁵ Cabrero, E. y Mejía, José, *Op. cit.*, p. 35

²⁶ Guerrero, Omar, *Perfil de las organizaciones sociales de participación gubernamental*, II Conferencia Internacional Sobre Descentralización del Estado, IICCA Toluca, Méx. 27-30 de julio de 1993, p. 9.

democráticos y resulta de la necesidad de la toma de decisiones rápidas, lo que hace una escisión entre la base y la élite dirigente.²⁷

Según este enfoque la descentralización no sería producto de las tendencias democráticas de las masas sino del carácter antidemocrático de los líderes regionales que no simpatizan con una centralización. En su trabajo sobre descentralización y democracia, F. Gil Villegas plantea que el problema de las estructuras oligárquicas y el carácter antidemocrático de algunas tendencias descentralizadoras planteadas por Michels resultan relevantes para el caso mexicano. En México el proceso democrático no es variable dependiente de la centralización ni de la descentralización.

La tendencia centralizadora que se manifiesta en México después del período revolucionario (1910-1917) afectó la forma de dominación de los cacique regionales de manera que la resistencia al poder central tenía muchas causas, menos un proyecto democrático.²⁸ Y esto se dio así porque la forma de dominación era de carácter tradicional y carismática pero no democrática; la tendencia descentralizadora no era un intento por la democratización sino por perpetuar formas de dominación oligárquicas locales.

Estas apreciaciones nos sirven de punto de referencia para preguntarnos acerca de los obstáculos a una verdadera descentralización política (aquella que se traduzca en bienestar de la colectividad elevando su nivel de vida y su participación en los asuntos públicos) que fomente una cultura democrática y de participación al margen de los caciques o élites regionales, que son desde nuestro punto de vista los que han sido depositarios y beneficiarios del impacto descentralizador.

2.3.3. Descentralización y participación ciudadana

Según el informe de 1993 sobre desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gente desea participar en los acontecimientos y

²⁷ Michels, Robert, *Los Partidos Políticos*, Amorrortou, Bs.As, 1969, p.215.

²⁸ Gil Villegas, F. "Descentralización y Democracia: una perspectiva teórica", en *Descentralización y democracia en México*, Colmex, 1982, pp. 49-50.

procesos que configuran sus vidas pero esos impulsos crean muchos peligros y oportunidades. Pueden convertirse en una fuente enorme de vitalidad para la creación de sociedades nuevas y justas.²⁹

La auténtica participación está ligada al acceso al poder de decisión con el deseo humano de ser más sujeto que objeto en el proceso social. Sin embargo, no puede esperarse mucha participación de las personas si éstas no saben cómo, ni dónde ni para qué. Por esta razón se hacen tan indispensables las instituciones representativas y autónomas así como los partidos políticos. El sistema político es el que debe dar estas respuestas. Así, llegamos a la conclusión de que la participación siempre está presente, aunque sea en estado latente, no obstante que el sistema político no siempre es capaz de estimular su expresión y permitir que se manifiesten sus intermediarios y las élites regionales, le dan un giro de acuerdo a sus intereses. En este mismo sentido consideramos que el proceso de modernización resulta indispensable para elevar el nivel educativo, cultural y político del pueblo en general, para que sea capaz de proponer alternativas en un marco de participación ciudadana efectiva. De igual forma, la participación requiere de la credibilidad del Estado eficiente, honesto y democrático y de más programas destinados a mejorar el bienestar de la ciudadanía. Es importante reconocer que la descentralización no es una panacea, pues una mayor descentralización no es igual a una mayor democracia, como ya lo decíamos anteriormente.

“De esta manera, descentralización no es un fin en sí misma pero es indispensable para un desarrollo local y municipal saludable. La descentralización regional, afirma Boisier implica la necesidad de “construir política y socialmente las regiones”³⁰ porque se requiere de un depositario adecuado, esto es, la comunidad organizada. Es por ello que los gobiernos locales y municipales requieren de autonomía, participación y de un acertado control y fiscalización de la administración por parte de la ciudadanía en universos de legitimidad de las autoridades y de una alta capacidad de respuesta de las demandas de la sociedad. Esto implica también la necesidad de un proceso electoral creíble, en donde el desarrollo de la democracia local

²⁹ PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1993, p. 26.

³⁰ Boisier, Sergio, *La descentralización: un tema difuso y confuso*, 1987, p. 23.

cobre un sentido más profundo en los niveles más bajos de la organización territorial y a nivel comunal, ahí donde los lazos con la población pueden ser más estrechos.”³¹

Así, podemos concluir que la descentralización incrementa la participación ciudadana a su vez, que el incremento de ésta aumenta la eficiencia de la administración pública; de esta forma, se da un vínculo entre ambas y no puede existir una sin la otra. Además, la participación la podemos entender de dos maneras:

a) Como participación social:

- ◇ a través del voto
- ◇ como referente de los partidos políticos

b) Como participación ciudadana. Realizada por nuestra condición de interesados y beneficiados directos de la administración y que puede ser:

- ◇ de manera individual (quejas, etc.)
- ◇ de manera colectiva. Por medio de organizaciones no gubernamentales, asociaciones populares, juntas de vecinos, representaciones de barrios, fundaciones, etc.

Estas últimas representan suma importancia y donde debe tener su asiento un proceso descentralizador y democrático respetando en lo posible sus estructuras organizativas tradicionales. Así, no es difícil concluir que un proceso descentralizador, no llevado a cabo hasta sus últimas consecuencias, es decir hasta las pequeñas comunidades locales, rancherías, barrios, pueblos, etc., no corresponde con una democratización.

2.3.4. La relación Sociedad-Gobierno

³¹ Marcou, Gerard, *Descentralización y democratización del Estado*, Ponencia ante la II Conferencia Internacional sobre Descentralización del Estado, Toluca, Méx., 27-30 de julio de 1993, p. 4.

La descentralización es un elemento esencial para reafirmar los vínculos entre sociedad y gobierno. Los gobiernos estatales y municipales son las instancias más cercanas a la comunidad y los receptores inmediatos de las demandas. Por ello, deben ser estimulados como impulsores del bienestar de la población. Una mayor autonomía local dará nuevo vigor a la política, a la economía y a la cultura, lo que propiciará una mejor distribución de la población y un más justo reparto de la riqueza.

La tendencia actual en el campo de la descentralización, particularmente en lo que se refiere al terreno social, es de una creciente participación de la sociedad en la decisión y ejecución de la actividad pública. En tal virtud, una reflexión que resulta importante en estos momentos es la de considerar si el proceso de descentralización avanzará en paralelo a los cambios mostrados por la sociedad, o se verá rebasado por la creciente participación ciudadana, fundamentalmente en el aspecto social.

El interés de amplios grupos de la población por ser protagonistas de su propio desarrollo es una tendencia creciente a nivel mundial, así lo consignan diversos estudios de organismos internacionales vinculados con el tema de desarrollo humano.³²

Los procesos democratizadores que se desarrollan en los gobiernos latinoamericanos, obligan a repensar la nueva articulación entre Estado y sociedad civil y a imaginar las formas de participación y representación en la solución de los conflictos políticos que los mismos han generado. Los procesos democratizadores no se han consolidado en la región y en particular en México, porque existen "enclaves autoritarios" heredados del viejo sistema político que se niega a dar paso a lo nuevo. En este tránsito de nuestra sociedad hacia otros esquemas encontramos problemas políticos emergentes, los cuales entendemos como aquéllos que devienen del paso de una sociedad tradicional a una moderna o posmoderna, de una ruptura con el viejo orden que da lugar a un nuevo orden. Se advierte, por otro lado, un periodo en el que nuestro equilibrio y la estabilidad se caracterizan por el riesgo y la incertidumbre. Por ello, dentro de la nueva racionalidad del Estado que no se deriva ya de una fuerte

³² Del Val, Enrique, *Op. Cit.*, p.176.

presencia en la sociedad, surgen los procesos descentralizadores como mecanismos para la solución de los conflictos, que se articulan con los mecanismos de la concertación social y política para lograr la gobernabilidad. La descentralización incrementa las posibilidades de una democracia auténtica a través de un incremento en la participación ciudadana, en consecuencia, cuanto más profundas sean las raíces de la descentralización, mayor será su fuerza.

“En el marco de una democracia participativa, la nueva relación gobierno-sociedad implica profundizar en la Reforma del Estado a fin de reconocer y promover la importancia del papel protagónico de esta energía social manifestada a través de las organizaciones de la sociedad civil, sin volver a esquemas de subsidiaridad o paternalismo. Se busca que el Estado promueva, aliente y apoye un desarrollo económico y social que logre un equilibrio entre las regiones y los grupos sociales. Se parte de la convicción de que el auténtico desarrollo debe basarse en la democracia participativa, en donde las voces no escuchadas de las minorías y de los grupos vulnerables, se conviertan en los auténticos protagonistas del desarrollo cuyos esfuerzos son alternativos y complementarios para revertir la compleja realidad social contemporánea. Para que el desarrollo sea compartido, todos los sectores de la sociedad deben participar en la elaboración de planes y programas de acuerdo a la proposición Constitucional (art. 26)* de una previa consulta popular, a cuyo término y una vez cumplido dicho requisito, que sean los propios ciudadanos y sus distintas agrupaciones, de donde surjan las propuestas y las alternativas sobre los temas de su interés”.³³

* Art. 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e introduzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”.

³³ Luna Parra, Ma. Angélica, *Pacto Nacional para la promoción de la participación social en el desarrollo*, Subordinación de Participación Social de la Fundación Cambio XXI, México, 1994, p.21.

3. ALCANCES

3.1. La presencia de las ONG's en México

Fenómenos como el crecimiento desmedido de las ciudades, la migración interna y externa de los habitantes del país, así como la influencia de la información y los medios de comunicación, entre otros, han ido creando en los ciudadanos, además de sus demandas por reivindicar la satisfacción de los servicios urbanos básicos, la exigencia de participar como protagonistas en los proyectos de la vida pública del país.

Esta nueva ciudadanía ha ido encontrando formas propias de organización y participación de tal manera que a los grupos de las juntas de vecinos, los clubes de servicio, las instituciones de asistencia privada, las asociaciones de padres de familia, de comerciantes o profesionistas, de alumnos o de exalumnos, se sumaron los grupos de empresarios, cuyas preocupaciones van más allá del contexto de la asistencia y de sus cámaras y asociaciones tradicionales o gremiales y buscan crear nuevas formas de compromiso y participación social como son: las comunidades de base, las organizaciones de personas con discapacidad, los grupos de científicos, académicos, artistas, intelectuales, hombres y mujeres, jóvenes o miembros de la tercera edad, que forman una amplia gama de las llamadas **Organizaciones No Gubernamentales** que fincan su autenticidad e identidad ostentándose como autónomas, no lucrativas, de servicio, de promoción social y de utilidad pública.

Una de las principales características y motivaciones de la sociedad civil organizada es la de poder confrontar o comparar un modo de ser diferente, de dimensión humana, pues el tamaño reducido de los grupos y sus acciones permite a sus miembros mantener una relación humana y directa con los efectos de su acción. Los valores comunes de esta participación son: la capacidad de dudar, analizar, confrontar y de formular con responsabilidad lo que podría denominarse una conciencia crítica de la realidad en que se vive, pero también la vocación de servicio, la decisión de actuar, el valor civil, el compromiso de participación, la voluntad de cambio, la creatividad y el talento para introducir puntos de vista en las decisiones que

atañen.

Es importante destacar que estas organizaciones pugnan siempre por una autonomía en sus relaciones con el poder y por el respeto a su diversidad y pluralidad en aras de una sociedad justa y democrática. Las ONG's surgen normalmente con una clara vocación y decisión de trabajar al margen de lo tradicional, creando nuevas formas de asociación y acción no lucrativa, incluso en su nombre llevan implícita su cualidad de agrupaciones alternativas e independientes, lo cual les da una gran flexibilidad para lograr su fin último que es el bienestar social a través de la autogestión y la autosuficiencia. Asimismo, tienen como característica común su horizontalidad, es decir, sus luchas atraviesan clases sociales, edades, sexos y espacios geográficos. A su experiencia, profesionalismo y especificidad suman la pasión, persistencia y tenacidad en la realización de sus actividades, convirtiendo sus acciones en una especie de **misión** que les hace insistir sobre el tema que les preocupa y recordarlo al resto de la sociedad y al gobierno cuando éstos lo omiten. Esto da sentido a su quehacer y permite sumar a otros miembros de la sociedad en torno a una misma causa, conformando una asociación voluntaria con intereses comunes y convirtiendo sus acciones en puestas entre lo micro y lo macro, entre pueblos y gobiernos y entre éstos y la sociedad.

Las ONG's están constituidas oficialmente como asociaciones civiles (ese es su verdadero status jurídico ante las secretarías de Hacienda, de Gobernación y de Relaciones Exteriores), las ONG's mexicanas se cuentan por miles. Asimismo, es importante destacar que estas organizaciones han tenido un papel muy importante en la identificación y apoyo a sus causas y reivindicaciones a escala nacional e internacional, ya que han mostrado un verdadero interés en incorporar sus demandas e intereses en las agendas políticas, económicas y sociales de los países, tanto como protagonistas como de manera solidaria a favor de aquellos sectores o grupos marginados y olvidados. Estas organizaciones tienen como actor principal al ciudadano protagonista de su propio desarrollo y bienestar, que busca con su dinamismo y energía alternativas para revertir procesos, llenar vacíos, evitar desequilibrios, es decir, para humanizar e introducir puntos de vista diferentes y

valores a la realidad contemporánea de manera complementaria a la acción gubernamental en el marco de la democracia participativa.

“De acuerdo con el banco de datos del Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) — organismo de asistencia social vinculado a diversas instituciones religiosas, que actualiza diariamente su directorio de asociaciones civiles. Hasta el 19 de febrero de 1998 existían en México 5,202 ONG's, de las cuales por lo menos 3,000 se dedican a labores específicas de desarrollo comunitario mediante el programa «*Mira por los demás*». De las 5,202 registradas en el Cemefi, 433 se dedican a la promoción y defensa de los derechos humanos, lo que equivale a 8.33% del total de organismos no gubernamentales enlistados al menos en el Centro para la Filantropía. Las cifras que maneja la Academia Mexicana de Derechos Humanos ubican este número en por lo menos 250 grupos. Otra fuente de información, la revista Justicia y Paz (mayo-agosto, 1996), editada por el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vittoria, señala que para la Secretaría de Gobernación existían hace dos años 1,300 ONG, mientras que para la Secretaría de Hacienda la cifra era de 2,350. La misma publicación refiere que para la Secretaría de Desarrollo Social las ONG's existentes en 1996 eran 3,500.”⁴⁰

En México bastan dos ciudadanos para registrarse legalmente como “Asociación Civil”. Sin embargo, también pueden constituirse como Fundaciones, Patronatos e Instituciones de Asistencia Privada. Es incluso frecuente que al principio las ONG's funcionen sin constituirse legalmente porque sólo requieren de un lugar para reunirse, de un teléfono y de una máquina de escribir. Es frecuente que los mismos presten el equipo necesario, donen su tiempo y sus recursos para empezar a funcionar.

⁴⁰ Medellín, Jorge A. *ONG: universo complejo*. El Universal. 30/03/98, pág. 22.

3.2 Momentos claves de la participación de las ONG's en México

El fenómeno de las ONG's en México ha sido altamente positivo, principalmente porque estamos ante una sociedad civil que intenta contribuir con su granito de arena en todas las esferas de la vida social, cultural, económica y política del país, con un enfoque humanista, filantrópico y colaborando con la transición democrática.

Revisando el contexto en que surgen y se desarrollan las diversas organizaciones civiles, se pueden distinguir tres momentos claves de su trayectoria. Primeramente, las ONG's mexicanas surgen a finales de los años sesenta pero es en 1985 con el suceso de los terremotos en la capital del país cuando adquieren un papel protagónico dentro de la sociedad debido a que fue el inicio de un movimiento ciudadano solidario en el cual se establecen relaciones entre sí y en el ámbito internacional. Otro momento importante se ubica en el fin de la Guerra Fría donde entramos al mundo del predominio del capital financiero y la política de mercado se impone en todos los países. A nivel interno, se presentan las elecciones de 1988, cuya peculiaridad resalta en la reacción del voto, el cual fue en contra del partido oficial, con este acontecimiento encontramos que la ciudadanía emite un mensaje de búsqueda de cambio. Finalmente, en 1994 tras el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el número de agrupaciones se incrementa, sus campos de acción se diversifican y se extienden hacia sectores de la población que anteriormente habían permanecido al margen de los asuntos comunitarios, es decir, la gente se vuelve más participativa y esto conlleva al fortalecimiento de la sociedad civil.

3.2.1 En busca del diálogo entre la sociedad y el gobierno, 1968-1985

Ante este fenómeno tan complejo, resulta necesario profundizar las corrientes y procesos históricos que las ONG's han atravesado durante las últimas tres décadas en el país. Este particular mundo de organizaciones tiene su origen y su compromiso en la coyuntura de 1968, (movimientos estudiantiles, hippies) donde se buscan "nuevos espacios de diálogo" entre la sociedad y el gobierno para la mejor redistribución de la riqueza y la independencia de los órganos sociales y civiles.

Dentro de este escenario se aprecia la influencia de la doctrina social de la Iglesia, principalmente a partir de los documentos de Medellín, así como de la concepción educativa del pedagogo Paulo Freire y la experiencia tanto de la Revolución cubana, como de las diferentes luchas por la soberanía y la justicia social en el continente (Guatemala, Brasil, Chile o Argentina, entre otros). Estos son factores que, de una u otra manera, influyeron en la concepción y en el papel que se propusieron las ONG's tanto en nuestro país como en América Latina.

En el caso de las ONG's mexicanas, en la década de los setenta y hasta mediados de los ochenta, la legitimidad y plan de trabajo estaban relacionados y condicionados por las apuestas y los ritmos de las organizaciones populares. Es decir, sólo era un instrumento del proceso de acumulación de fuerzas que adquirirían los actores sociales para convertirse en protagonistas. En este sentido, el papel de la ONG es como un "mal necesario" ya que, en última instancia, su intervención era simplemente acompañar y apoyar a los grupos populares para que pudieran abrir espacios de negociación con el gobierno sobre sus demandas inmediatas, así como reforzar el proceso de transformación política del país.

En la década de los setenta los movimientos populares en México se planteaban ampliar los espacios de negociación así como la lucha por la autonomía de los grupos sociales. Ante esto, el papel de las ONG's era organizar y planear su trabajo para que estos aspectos se pudieran cumplir por lo que se esbozan con una lógica inmediatista o de corto plazo, ya que estos grupos vivían una constante movilización a nivel local,

regional o nacional, creando nuevas formas de lucha social a través de huelgas de hambre, tomas de embajadas, plantones, marchas, etcétera. Por lo tanto, estos organismos jugaban un papel simplemente mediador para cubrir necesidades de comunicación, de formación y de apoyo para fundamentar las demandas de los grupos sociales. En esta etapa, los movimientos sociales impulsaban procesos locales y regionales que convergían en unidad de acción, en todas sus expresiones regionales y nacionales: el Frente Nacional contra la Represión; el Frente Nacional de Defensa de los Recursos Naturales; la Coordinadora Nacional Plan de Ayala; la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular; la coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación; la Coordinadora Sindical Nacional y Pacto de Unidad Sindical. Existía la convicción de que el proceso de construir el movimiento de masas pasaba por un estilo de trabajo autogestivo, por una línea política de autonomía y por una capacidad de presión para abrir el diálogo con el gobierno a través de la movilización y la negociación. En este contexto, la ONG tenía que:

- Fortalecer los espacios de encuentro entre los mismos grupos sociales para reforzar el tejido social.

- Apoyar las formas de movilización social.

- Apuntalar las propuestas que provenían de la movilización con su correspondiente negociación con las autoridades, tanto a nivel regional como nacional.

Por consiguiente, las ONG's no se concebían como protagonistas sociales sino sólo como un apoyo o servicio para los procesos de los grupos populares.

3.2.2 El protagonismo - 1985

Otro acontecimiento relevante fue el terremoto que devastó la Ciudad de México el 19 de septiembre de 1985. Para algunos ese fue el inicio del movimiento ciudadano, puesto que la sociedad toma un papel protagónico para ayudar de manera eficiente, solidaria y con gran contenido humano a las víctimas de la tragedia. Esta fuerza moral de la sociedad civil fue una demostración de que los ciudadanos somos capaces de ofrecer propuestas organizadas. En realidad la catástrofe aceleró tendencias anteriores porque en muchos barrios y colonias ya existía una base organizada en la que participaban las ONG que dio sustento y orientación al deseo de miles de ciudadanos de participar en las labores de rescate y reconstrucción. "Con los sismos se desarrollaron los movimientos sociales independientes y las ONG's. El crecimiento fue cuantitativo y cualitativo porque estas organizaciones sociales descubrieron que tenían la capacidad de organizarse e influir en las políticas públicas."⁴¹

El temblor sirvió también para que las ONG's mexicanas establecieran relaciones con ciertas ONG's y con fundaciones del exterior cada vez más interesadas en México. Ello coincidió con la apertura de la economía al mundo donde la cooperación internacional exige proyectos que combinen organización, educación y productividad. Es decir, ya no son solamente los dedicados a la comunicación y educación, sino que se debe entrar a aquellos proyectos que apoyen procesos de desarrollo a nivel local o regional.

Un aspecto más a considerar fue el movimiento del Consejo Estudiantil Universitario (CEU) dentro de la UNAM. Este mostró que el diálogo entre estudiantes y autoridades tenía que darse a la luz pública. Es decir, se terminó con el vicio de que toda negociación se hacía en las catacumbas y se creó una cultura de negociación transparente y pública a través de los medios de comunicación.

⁴¹ Aguayo, Sergio. *Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos en México*. Academia Mexicana de Derechos Humanos. México. 1997, p.29.

Estos y otros factores también importantes hacen que se replanteen la concepción, las apuestas y el plan de trabajo de las ONG's. Pasan de una mentalidad instrumentalista a una de gran contenido profesional para apoyar a los actores sociales en sus propuestas y diseñar una estrategia de diálogo con las autoridades.

Estos nuevos retos nos llevan a que las propuestas de trabajo no sólo sean un "rosario" de buenas intenciones o un calendario de actividades sino un plan sustentado en la realidad y consistencia técnica. Se plantea que la ONG pueda dialogar no sólo con su aliado estratégico --los grupos populares- sino también con otros movimientos y sectores como los académicos, los políticos, la jerarquía eclesiástica o los medios de comunicación.

En esta etapa, podríamos decir que la ONG llega a definirse como un protagonista social con capacidad profesional y con presencia en un entorno más amplio de la sociedad mexicana.

3.2.3 La influencia en la política social (1988-1993)

En este momento, el reto es ser un protagonista dentro de la sociedad mexicana y se enriquece debido a los fenómenos que vivimos entonces: la caída del Muro de Berlín donde el capital transnacional se fortalece generalizando el modelo neoliberal, así como reforzando organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para imponer a nivel global las políticas económicas, culturales y sociales. Es decir, vivimos el fin de la Guerra Fría y entramos al mundo del predominio del capital financiero y la política de mercado que se impondrán en todos los países del planeta.

Por otro lado, encontramos un serio cuestionamiento a la cooperación internacional sobre cuál ha sido el aporte de las agencias en el combate a la pobreza. Se dice que se ha gastado mucho dinero pero no se ha tenido el impacto esperado para abatirla en los países del Tercer Mundo. Esta crítica se da, además, en un ambiente en donde el Tercer Mundo aparece en el Primero a través de los emigrantes, minorías,

desempleados, etcétera.

A nivel interno, los mexicanos vivimos un hecho histórico que no se había dado desde la Revolución. El pueblo de México votó en contra del partido oficial (PRI); el denominado "terremoto electoral" de 1988, donde la ciudadanía, con su voto, manda un mensaje de búsqueda de cambios, tanto económicos como democráticos para el país.

En este contexto, las ONG's se plantean ser realmente protagonistas capaces de contribuir a la transición democrática, así como a la búsqueda de nuevas alternativas económicas y sociales para el bienestar de la población. Para ello, replantean su enfoque buscando, fundamentalmente, profundizar sobre el papel, los retos estratégicos y las metas de su trabajo. Es decir, estas asociaciones se proponen tener calidad, eficiencia e impacto en su quéhacer. Se espera que una ONG no sólo sea profesional, sino también que tenga calidad para influir en la toma de decisiones tanto a nivel micro como macro dentro de las políticas sociales.

En esta etapa se está construyendo con muchos desafíos y, principalmente, con pocos recursos para desarrollarse de una manera más sistemática. Las ONG's se enfrentan al reto de subirse al tren y acelerar su paso para aportar con calidad, disciplina y consistencia sus propuestas de trabajo.

3.2.4 El año de las ONG's (1994)

Si se recuerda, Carlos Salinas había llegado al poder en medio de las protestas creadas por el fraude electoral de 1988. Cinco años después, en diciembre de 1993, su prestigio era inmenso y mientras Salinas se preparaba para dirigir la Organización Mundial de Comercio, México parecía encaminarse hacia el primer mundo después de firmar con Estados Unidos un Tratado de Libre Comercio.

En 1994 el grupo en el poder se tambaleó y la imagen de Salinas empezó a desinflarse. En enero se inició una rebelión indígena en Chiapas; dos meses más tarde

asesinaron al candidato a presidente del Partido Revolucionario Institucional, Luis Donaldo Colosio y en agosto se realizaron elecciones presidenciales intensamente competidas y celosamente vigiladas. Triunfó el candidato del partido oficial Ernesto Zedillo y parecía que se iniciaba una cierta estabilización cuando en diciembre un colapso financiero sacudió la unidad del grupo gobernante, que logró mantenerse en el poder gracias al apoyo recibido de Washington. En febrero de 1995 se detiene al hermano del expresidente, Raúl Salinas acusado de asesinato y Carlos Salinas escenificó una ridícula huelga de hambre.

En toda esta maraña de acontecimientos, las ONG's tuvieron un papel muy visible que llevó a algunos analistas a calificar 1994 como *"el año de las ONG's"*.⁴² Este tipo de afirmaciones ilustra la importancia que adquirieron y que fue posible porque en 1994 se manifestaron tendencias y procesos históricos que se habían ido acumulando. Sin el trabajo de décadas, no hubieran aparecido con tanta rapidez la Coordinación de Organismos NO Gubernamentales de San Cristóbal (CONPAZ), Espacio Civil por la Paz (ESPAZ) y Alianza Cívica, ni hubieran tenido la capacidad de influir tanto en los acontecimientos de ese año.

3.2.4.1 Las ONG's en el Movimiento Zapatista

El primero de enero de 1994 se inició en Chiapas una rebelión de indígenas agrupados en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Los combates con el Ejército Mexicano duraron 12 días y, si el entonces presidente de la república, Carlos Salinas de Gortari, declaró una tregua unilateral fue por la presión combinada de diversos actores nacionales e internacionales.

La prensa y las ONG's fueron los actores que reaccionaron con mayor rapidez al levantamiento zapatista. Esta reacción fue inmediata por la flexibilidad que les da su tamaño y por la existencia de redes. A los dos días de iniciada la insurrección viajaron a Chiapas las primeras misiones de otras partes del país y, cinco días después, llegó el

⁴² La Jornada, 24-06-98, pág. 26.

primer grupo de derechos humanos del extranjero invitado por las agrupaciones mexicanas. Durante los primeros tres meses del conflicto, "más de 400 organismos mexicanos congregados en once redes y más de 100 del extranjero realizaron diversas actividades en Chiapas",⁴³ donde obtuvieron un papel destacado.

El supuesto del cual partieron las ONG's fue reconocer la legitimidad de las demandas indígenas que habían recurrido a las armas después de agotar los caminos legales. Con ese supuesto se propusieron evitar las violaciones a los derechos humanos y buscar una paz con justicia. Para ello, adoptaron una organización característica de su cultura política. Desde el primer momento se crearon dos coordinaciones con dirigencia colectiva que se reúne semanalmente para revisar los acontecimientos, tomar decisiones por consenso y nombrar las comisiones que las llevará a cabo. Las redes de Chiapas fundaron la Coordinación de Organismos NO Gubernamentales de San Cristóbal (CONPAZ), el resto del país conformó el Espacio Civil por la Paz (ESPAZ), tomando decisiones de manera conjunta.

Al principio las redes procuraron presionar para el cese de las hostilidades. "El 12 de enero de 1994 se realizó una marcha a favor de la paz en la capital convocada por las ONG's y en la que participaron más de 100 mil personas. Inmediatamente después vino la tregua y cuando se iniciaron las pláticas de paz, las ONG's organizaron los "cinturones de la paz" para salvaguardar la integridad de los negociadores, actividad que han seguido realizando, al mismo tiempo, que el monitoreo sistemático de violaciones a los derechos humanos."⁴⁴

Las ONG's han recibido donaciones de alimentos para las poblaciones afectadas y han difundido información sobre Chiapas, tanto en como en el extranjero. Para cumplir con su tarea resultaron determinantes los faxes y, sobre todo, la utilización del correo electrónico. La eficacia de los medios modernos de comunicación y el desarrollo de las redes sociales tomó por sorpresa a las autoridades cuyos mecanismos de control

⁴³ Aguiayo, Sergio. op.cit. p. 36

⁴⁴ Monroy, Mario V. *Pensar Chiapas, Repensar México*. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. México. 1994, p.6.

autoritarios habían ignorado la importancia que podrían tener estos actores (versiones no confirmadas aseguran que los servicios de inteligencia no tenían un departamento encargado de dar seguimiento a las ONG's, carencia que corrigieron rápidamente). Asimismo, estas agrupaciones contribuyeron al debilitamiento del tradicional control gubernamental sobre los medios de comunicación. Cuando empezó el conflicto, los medios afines al gobierno —en especial la televisión— transmitieron, como en otras ocasiones, una visión distorsionada del conflicto en Chiapas. El bloqueo informativo fue roto, en México, por algunos periódicos y revistas y por ciertos programas de radio. Al mismo tiempo, la prensa extranjera fue determinante para difundir en el mundo lo que pasaba en Chiapas y su labor, combinada con el trabajo de las ONG's, alentó una corriente de simpatía hacia las demandas de los indígenas chiapanecos. Si pudieron influir en el rumbo que tomaron los acontecimientos también fue por los cambios que había vivido México (por ejemplo, pese a las limitaciones con que opera, la Comisión Nacional de Derechos Humanos jugó un papel importante en Chiapas).

Es parte por ello y, pese a grandes dificultades, la tregua entre autoridades y rebeldes se ha mantenido y las ONG's no han dejado de realizar actividades a favor de la paz con justicia. Por ejemplo, en junio de 1995 el EZLN solicitó a Alianza Cívica que organizara una consulta para decidir cuál iba a ser su destino. Ésta se realizó el 27 de agosto y en ella opinaron un millón ochenta mil mexicanos en 10 mil centros de votación distribuidos en todo el país. En la organización participaron más de 40 mil ciudadanos coordinados por Alianza Cívica.

“La capacidad de organización que mostró Alianza sorprendió a diversos observadores porque esta organización fue creada apenas en marzo de 1994 por siete ONG que ya estaba llevando a cabo acciones de promoción de la democracia y que decidieron unirse para impulsar una observación integral de las elecciones presidenciales de 1994. En unas cuantas semanas se incorporaron a la Alianza 457 ONG y miles de ciudadanos independientes que vigilaron el proceso electoral en una labor que no tiene precedente en la historia de México.”⁴⁵ La rapidez que tuvo el crecimiento de la Alianza sólo puede entenderse como resultado de la historia

⁴⁵ Aguayo, Sergio. *op. cit.*, pág. 40

bosquejada anteriormente.

3.2.4.2 Las ONG's en los procesos electorales

Desde 1990 el tema de los derechos políticos, centrado en la exigencia de elecciones confiables, había empezado a incorporarse a la agenda de diversos grupos. Algunos, como el Acuerdo Nacional para la Democracia (ACUDE), se crearon con ese propósito.

Las primeras experiencias se dieron en San Luis Potosí y en el Distrito Federal en agosto de 1991, en donde las ONG's realizaron observaciones y conteos rápidos. La experiencia obtenida en esos dos estados demostró que era insuficiente la detección de las irregularidades observadas durante la jornada electoral y que era indispensable monitorear los acontecimientos previos y posteriores a la elección. En síntesis, para ser eficaz, la observación debía ser integral. Entre 1991 y 1993, ONG's de todo el país observaron 15 elecciones locales, realizaron cuatro conteos rápidos y fueron la columna vertebral en la organización de un plebiscito ciudadano en el Distrito Federal (marzo 1993).

Estas actividades dejaron una enorme experiencia a las ONG que poco a poco fueron tomando la decisión de unirse siguiendo un patrón similar al implantado en Chiapas. Sin depender para nada ni de los partidos y del gobierno y gracias a la pluralidad y el profesionalismo, se logró una coordinación nacional que tomaba decisiones por consenso en reuniones celebradas un día a la semana y nombraba comisiones para la ejecución. Con este mismo modelo se impulsaba la creación de alianzas en los diferentes estados del país.

“Apoyándose parcialmente en recursos donados por organismos internacionales y fundaciones de otros países, Alianza Cívica hizo en 1994 el primer diagnóstico completo de las irregularidades que se cometen durante una elección federal en México. Entre enero y agosto de 1994 realizó tres encuestas nacionales: hizo estudios sobre las reformas a la legislación electoral y a la autonomía de las autoridades

electorales; realizó una verificación de la confiabilidad del padrón electoral y de las listas nominales: analizó de manera sistemática el comportamiento de diversos medios de comunicación; supervisó algunos aspectos de los gastos que realizaron los diferentes partidos; demostró que autoridades gubernamentales compran votos de los pobres y de los marginados; invitó a centenares de visitantes extranjeros y, el día de la jornada electoral, observó lo que pasaba en 10,100 casillas (casi un 11 por ciento del total) y realizó una cuenta rápida⁴⁶.

Basándose en toda esa información Alianza Cívica concluyó que las elecciones presidenciales no habían sido confiables y que se había afectado la composición que tendría el Congreso de la Unión. También reconoció que pese a las irregularidades de la jornada, los resultados de la elección presidencial no se vieron afectados considerablemente.

Si se comparan los objetivos iniciales de Alianza con lo que finalmente pudo hacer, la coalición de estas organizaciones cumplió con el objetivo de documentar las irregularidades y presentar una radiografía bastante exacta de las elecciones y de la pobreza de la cultura democrática. Además de ello, difundió masivamente la tesis de que los derechos políticos son derechos humanos y la tecnología y el conocimiento se divulgaron al ser utilizadas por ONG's de todo el país.

En cuanto a la participación de la comunidad internacional en la promoción de la democracia (en especial los observadores), Alianza Cívica estableció un "modelo mexicano" consistente en adecuar las actividades extranjeras a los ritmos y necesidades de las organizaciones nacionales. Este modelo ha sido visto con interés en el mundo porque resulta más atractivo transferir a los grupos locales el peso de la responsabilidad, es más eficaz porque lo realizan ciudadanos conocedores de sus comunidades, resulta más económico porque se apoya en el trabajo voluntario y, finalmente, cuando terminan las elecciones deja una base más sólida para la construcción de la democracia.

⁴⁶ Aguayo, Sergio. *op. cit.*, pág. 43

La Alianza fue creada como una organización temporal que debía desaparecer en diciembre de 1994, al terminar formalmente el proceso electoral. Después de las elecciones, las organizaciones y ciudadanos que formaron las 32 Alianzas creadas en todo el país (una en cada estado) tomaron la decisión de seguir trabajando unidas. Entre septiembre de 1994 y los primeros meses de 1995 la Alianza vivió un período difícil porque tuvo que enfrentar un gran número de tensiones internas producto de la diversidad, al mismo tiempo que sentaba las bases para una organización nacional hasta entonces inexistentes.

Gradualmente se han ido superando los obstáculos -al menos los más importantes-, y en el momento de terminar esta investigación la Alianza avanza simultáneamente (aunque de manera desigual) en cinco aspectos: el desarrollo de una institución eficiente y democrática; la observación integral de lecciones; el monitoreo del comportamiento de funcionarios para hacerlos responsables de sus actos; la organización de consultas que permiten expresarse a la ciudadanía y el análisis de contenido de los medios de comunicación.

Estos y otros programas son manifestaciones de la determinación de construir una cultura democrática desde dentro y desde abajo, a partir del convencimiento de que sólo así podrá establecerse una democracia integral en la que las elecciones serán hechos rutinarios cuya organización pasará inadvertida. En este movimiento las ONG's participan activamente, al mismo tiempo que promueven otros derechos y que buscan un balance adecuado entre el trabajo que hacen por la democracia electoral y participativa.

3.3. De la contestación a la proposición

Los cambios en el panorama social y político en los años ochenta se manifestaron en la práctica de los organismos civiles. No se trató en ningún momento de una transformación mecánica, pero al irse recuperando muy lentamente la democracia política se hizo visible la inoperancia de los métodos puramente contestatarios presentes en muchos de los proyectos desarrollados por las ONG's.

Al carácter de oposición en estos organismos se suma ahora el de proposición. Los efectos sociales de los reajustes económicos exigieron que la protesta fuera poco a poco sustituida o complementada por la elaboración de propuestas. La práctica de los organismos civiles entró en un proceso de profesionalización y especialización enfocado a la búsqueda de alternativas de solución para los problemas del pueblo y sus organizaciones. La urgencia de respuestas a las necesidades específicas de producción y comercialización en el campo, de obtención de servicios en los asentamientos urbanos, y en general de lucha contra la pobreza, ya no permitieron la primacía del trabajo ideológico. La eficiencia se presenta como un criterio de evaluación más relevante.⁴⁷

La alternativa en las actuales condiciones gira menos en torno a opciones ideológicas estereotipadas y más en función de la posibilidad de combinar procesos de desconcentración económica, descentralización política, fortalecimiento de instituciones democráticas y autonomía creciente de los movimientos sociales emergentes.

En este período (1994-1998) vemos un crecimiento y descentralización de las ONG's. Se distribuyen en todo el país abarcando un ámbito muy grande de actividad. A las organizaciones que tradicionalmente compartían esta identidad se le añaden instituciones nuevas o que no se identificaban dentro del espectro ONG. La creación de estos organismos ya no es privativa de la Iglesia, militantes o luchadores sociales u

⁴⁷ García, Sergio. *Organizaciones No Gubernamentales: Definición, presencia y perspectivas*. Foro de Apoyo Mutuo. 2ª. Ed. México. 1997, p.63.

organismos empresariales, se encuentran profesionistas, técnicos o ciudadanos con deseos de participar en procesos democráticos, en actividades de servicio a la comunidad o de apoyo a luchas solidarias. Esta no se centra sobre estrategias políticas o si capitalismo sí o capitalismo no. La discusión gira en torno a la lucha por la democracia, contra la pobreza y la desintegración social por el fortalecimiento de la sociedad civil. Los sujetos de acción se eligen con los criterios de pobreza marginación y desigualdad, por lo que el espectro de atención y de sujetos se abre enormemente. Se trata entonces de lograr que la población acceda a los mínimos materiales que le permitan una vida digna y que participe en los procesos sociales y cívicos que les atañen incluyendo a los marginados.

Aunque la relación con el gobierno se mantiene tensa, ahora la oposición es con propuestas y se acuña el término de concertación para encarar tal relación; lo anterior significa negociar resolviendo los problemas, cediendo donde hay que ceder con respeto a las diferencias y a las orientaciones políticas y valoración de las coincidencias. Ello no significa que el gobierno haya dejado de buscar el control de los movimientos sociales o de las organizaciones de asistencia y desarrollo. Por un lado, persiste la cooptación; por el otro, la intimidación y la represión. Es el caso de las ONG's allanadas en sus domicilios, de los socios vigilados, amenazados o golpeados por estar comprometidos con las luchas democráticas, como en la defensa de los derechos humanos o por apoyar la lucha de Chiapas o ser solidarios con esta causa, se dan asimismo intentos de división o de control a través de los apoyos, generando instancias estatales o sectoriales bajo su tutela.

3.4. Las ONG's frente a los partidos políticos

La función de un partido político en una democracia, como componente de un subsistema (el sistema de partidos) que, a su vez, forma parte de un sistema político, es la de "brindar al pueblo un sistema expresivo de comunicación que mantiene controlado al Estado",⁴⁸ sobre la base de que las sociedades modernas "tienen como característica inherente al pluralismo de opiniones y que ello denota estructuras

⁴⁸ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas políticos Marco para un análisis*. Edit. Alianza Madrid, 1980, p. 82.

políticas que favorecen la diversificación del poder.”⁴⁹

Una de las críticas más frecuentes a las ONG's es que son fachada de los partidos políticos y, para demostrarlo, se citan los antecedentes y el lenguaje de algunos de sus dirigentes. “Es indudable que en las ONG's hay una actitud crítica hacia las políticas gubernamentales, lo cual es absolutamente lógico porque, entre otras causas, se crearon para combatir los abusos de autoridad. En consecuencia, es natural que algunos miembros y dirigentes de estas agrupaciones tengan simpatía por partidos opositores o hayan sido militantes. Sin embargo, sería un gravísimo error concluir por ello que las ONG's dependen de los partidos.”⁵⁰

Un ejemplo que nos ayuda a comprender lo anterior es el Grupo de Exhorto para la Reforma del Estado formado en 1996 donde participaron legisladores del PRI, PRD y PT, el cual no era un acuerdo entre las dirigencias de esos partidos, sino entre representantes populares que no necesariamente coincidían con las estrategias de sus partidos y se sostuvo que “el diálogo para la reforma del Estado debía darse de manera pública, frente a la sociedad y con la participación de la sociedad, en donde los acuerdos que se consiguiesen fuesen los de la sociedad y no de los partidos o sus dirigentes”⁵¹.

Deseamos hacer hincapié en que las ONG's son una forma de organización social y de participación en los asuntos públicos diferente a los partidos y que funcionan con sus propias reglas. Pero no sólo eso, sino que si bien hay miembros de las ONG's que deciden incorporarse a los partidos, también hay militantes de partidos que encuentran en las ONG's una forma más atractiva de participación.

En cuanto a los partidos políticos hay que señalar que mucho se ha hablado acerca de su crisis y de los problemas que enfrentan para mantener y mejorar sus capacidades de interlocución, representación y liderazgo. Los partidos parecieran

⁴⁹ *Ibidem*, p.37.

⁵⁰ Aguayo, Sergio. *Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos en México*. Academia Mexicana de Derechos Humanos. México. 1997, p.15.

⁵¹ El Financiero, 11-07-1996.

haber sido rebasados por una sociedad más participativa y demandante y por la aparición de minorías activas (ONG) en mejores condiciones para atender las necesidades de la vida cotidiana; por la emergencia de nuevos actores sociales que siguen su propia lógica y tiempos. Sin embargo, a pesar de fallas y dificultades, "el papel de los partidos en la sociedad política de todo Estado es insustituible, particularmente si se habla de la construcción de regímenes democráticos. Las funciones que desempeñan - movilización ciudadana, representación de intereses, socialización política, formación de liderazgos, legitimación de acciones, discusión de los temas de la agenda nacional, formulación de programas de gobierno, así como la canalización y orientación institucional de la disputa por el poder- no podrían ser realizadas a plenitud por ninguna otra instancia colectiva de la sociedad civil."⁵²

En el caso de nuestro país, probablemente hoy como nunca antes, resulta vital la consolidación del sistema de partidos, el adecuado funcionamiento de cada uno de ellos, la definición clara de sus programas de gobierno y proyectos de nación, así como la existencia efectivamente consensada de un marco legal que regule de manera equitativa la contienda electoral. Por ello resulta estimulante observar que las principales fuerzas partidarias del país voltean los ojos hacia la sociedad para revisarse a sí mismas y que, tanto al interior de cada una como en sus relaciones entre sí avanzan las posiciones favorables al diálogo político y al establecimiento de acuerdos.

3.5. La formación de redes horizontales

La formación de redes horizontales son un fenómeno que adquiere relevancia debido al agravamiento de problemas sociales, a la multiplicación de organismos civiles y a problemas de tipo legal, financiero o fiscal, a coyunturas especiales como el terremoto de 1985, el Tratado de Libre Comercio, las reuniones y Cumbres Sociales organizadas por la ONU por un lado y, por otro, se encuentra el reconocimiento de la prevaencia de una cultura participativa en las relaciones mutuas, es decir, una mayor función de las coincidencias y de los programas que respecto a las posiciones

⁵² La Jornada, 28-08-96.

ideológicas, políticas o de lucha de poder.

Actualmente, las redes han tomado un papel relevante y significativo, ya que se han presentado como frentes para la defensa de ciertas luchas: limpieza electoral, defensa de derechos humanos, denuncia de injusticias, logrando ser escuchadas y ganando espacio en los medios de comunicación y en los centros académicos. Esto explica porqué no se presentan como frentes partidarios o como extensiones de partidos y porqué se conforman de manera democrática, con estructuras simples y procesos dinámicos de intercomunicación. Cuenta mucho la incorporación de instituciones y personalidades de los ámbitos culturales, políticos y de investigación renombrados y reconocidos como personas honestas y libres de todo compromiso. Se reconocen cada vez más como organismos con un compromiso ético y con una vocación de servicio social y civil.⁵³

De acuerdo con el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales (I.A.P.), se pueden distinguir cuatro tipos de redes o plataformas:

- ⇒ Las comunes a la actividad de los organismos que las integran, es decir, las especializadas
- ⇒ Las redes amplias y estables
- ⇒ Las redes o frentes de tipo coyuntural
- ⇒ Las territoriales

De esta forma sólo se hará mención a las más sobresalientes.

a) Las especializadas

Aquí encontramos redes de salud, ecología, derechos humanos, comunicación, etc., de las cuales, destacan las siguientes:

- *Promoción de Servicios de Salud y Educación Popular (PRODUSSEP)*. Su especificidad

⁵³ García, Sergio. op. cit. p.53.

es la salud. Esta es la primera red nacional amplia y plural, surgida en 1984 e integrada por 42 organizaciones civiles en nueve estados de la República. Cuenta con su oficina central en la Ciudad de México; la coordinación y la administración es de tiempo completo y remunerada. Entre sus funciones está prestar servicios a las instituciones asociadas, cursos de capacitación, investigación y gestión.

- *Red Mexicana de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos".* Fundada en 1991 por 20 organizaciones de promoción y defensa de los derechos humanos. Ha promovido el intercambio de experiencias; la promoción de campañas contra la impunidad, por la defensa de presos indígenas; la elaboración de informes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y ha llevado a cabo cursos y seminarios sobre Derecho Alternativo. Actualmente está conformada por 40 organismos en 21 estados de la República.

- *Frente por el derecho a la alimentación.* Originalmente surge en torno a la Coordinadora de Abasto Popular y, posteriormente, constituida como Pacto contra el Hambre, actualmente, agrupa alrededor de 130 organizaciones en el D.F. y en 17 estados. El núcleo lo compone el Comité Coordinador con 15 organizaciones. Alrededor de 60 más son participantes activos en las acciones y el resto son simpatizantes sin una vinculación orgánica con el Frente. Sus principales acciones están orientadas a la sensibilización social acerca del derecho del ser humano de alimentarse. En este sentido, se han llevado a cabo talleres y encuentros; se ha elaborado una iniciativa legislativa popular, apoyada por cerca de 150,000 firmas y ha recibido dictamen favorable por parte de todas las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados, para una Propuesta de Adición al Artículo 4° Constitucional sobre el derecho a la alimentación.

- *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC).* Inicialmente concebida como una red coyuntural frente a la inminente firma del TLC, esta red promovió la reflexión, discusión y difusión de los contenidos y su impacto en la sociedad mexicana. Actualmente la RMALC se plantea su permanencia como un espacio que

refuerce las relaciones entre las sociedades de México, Estados Unidos, Canadá y América Latina en torno al reto de la globalización económica. Constituida actualmente por 20 organizaciones activas y alrededor de 80 simpatizantes, la RMALC define como parte de sus objetivos más inmediatos la elaboración de una Carta o 'Pacto Social Continental'; el monitoreo permanente del impacto de la globalización en los campos laboral, rural y ambiental, así como la negociación de cambios en el TLCAN, tales como el establecimiento de fondos compensatorios dirigidos hacia los sectores y áreas más desprotegidas.

- *Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (COMEXANI)*. Constituido en 1992. Lo integran personas interesadas en la problemática de niños y jóvenes. Luego de diversas experiencias frustradas de articulación, esta red pretende coordinarse como un espacio plural con una plataforma amplia pero a través de tareas concretas en torno a la promoción y difusión de los derechos de los niños, la investigación y capacitación y la vinculación nacional e internacional. COMEXANI elabora un informe anual sobre la situación de la infancia y en seguimiento al Programa Nacional de Acción, derivado de la Convención Internacional sobre Derechos de la Infancia, organiza talleres y seminarios y coordina un diplomado de sistematización, investigación y evaluación de programas y proyectos dirigidos a los niños.

b) Las redes amplias

- *Centro Mexicano para la Filantropía*. Esta red nace en 1988 apoyada e impulsada por miembros del sector empresarial y actualmente cuenta con más de 300 instituciones afiliadas de todo el país. Sus objetivos son:
 - ⇒ Colaborar para que la sociedad civil organizada contribuya de una manera altruista al desarrollo y bienestar social.
 - ⇒ Obtener y difundir información sobre las instituciones, grupos y personas dedicadas a actividades filantrópicas.

- ⇒ Profesionalizar la organización y el trabajo de las instituciones filantrópicas.
 - ⇒ Implementar mecanismos financieros que permitan canalizar y maximizar los recursos destinados a los proyectos filantrópicos.
- *Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.* Esta red tiene su origen en el mes de agosto de 1990 como una instancia de articulación de diversas asociaciones civiles para buscar opciones de defensa y respuesta ante el trato fiscal de que se las hacía objeto. Convergencia se define a sí misma como una instancia de articulación voluntaria de organismos civiles que pugnan por una vida digna para toda la población, con un referente explícito hacia la transformación democrática del país. Nominalmente cuenta con 140 centros en 20 estados de la República. Participan activamente alrededor de 60. Algunas acciones significativas de esta red son las siguientes:
- ⇒ La defensa ante la política fiscal del status y especificidad de las ONG ante la política fiscal.
 - ⇒ La organización de la observación civil en los procesos electorales, estatales y federales.
 - ⇒ El intercambio de experiencias e información.
 - ⇒ La sistematización de las propuestas realizadas por diversas redes temáticas, con el objetivo de coadyuvar a la generación de políticas públicas en materia de política social.
 - ⇒ La contribución a la organización de la sociedad civil ante el conflicto chiapaneco.

Los retos y perspectivas de acción que Convergencia se plantea son:

- ⇒ La redefinición de una estrategia de relación e interlocución frente al gobierno, así como el impulso de acciones concertadas y, en la medida de lo posible, estrategias comunes con diversos agentes de la sociedad.
 - ⇒ Ante la aparición de un "nuevo tipo de ONG" y de la emergencia de nuevos sujetos sociales y políticos, se busca ampliar el marco de la política de relaciones y alianzas.
 - ⇒ Ser más imaginativos para la creación de dispositivos e instrumentos que permitan lograr una real incidencia en las políticas de cooperación internacional y la recaudación de recursos nacionales.
- *Foro de Apoyo Mutuo (FAM)*. Fundado en agosto de 1992, como una iniciativa de organizaciones no gubernamentales, surge el Foro de Apoyo Mutuo. Es una red de organizaciones de desarrollo que tiene la finalidad de contribuir, en forma más activa, a la consolidación de la sociedad civil. Desde aquel entonces, el número de instituciones que participan ha ido creciendo hasta rebasar las 250, tanto organizaciones no gubernamentales como organizaciones de asistencia en 22 estados de la República. Durante este período se ha logrado conformar una perspectiva común en torno a propósitos sociales civiles específicos.

De esta forma, el Foro de Apoyo Mutuo, como conjunto de organizaciones sociales y no gubernamentales, con un espíritu abierto y con disposición de interacción y de colaboración solidaria, busca aumentar la fuerza social de las organizaciones, gracias a la coordinación de esfuerzos y de propuestas. Su misión es promover el fortalecimiento de la sociedad civil para que participe en el proceso de desarrollo social, económico y político de México. En la etapa 1996-2000 se quiere avanzar lo más posible en la eliminación de las causas de la pobreza y la desigualdad social de modo que TODOS los mexicanos alcancemos el bienestar

básico.

Objetivos:

- ⇒ Espacio de reflexión, discusión profunda, plural, libre y respetuosa.
- ⇒ Elaboración y promoción de políticas públicas nacionales y regionales.
- ⇒ Promoción de proyectos inter-institucionales de desarrollo social.
- ⇒ Búsqueda en común de un marco jurídico adecuado para la participación de la sociedad civil en el desarrollo y de fuentes de financiamiento para sus programas.

Actualmente ha consolidado relaciones y ha establecido vínculos con otras redes: Convergencia, Espacio Civil por la Paz (ESPAZ), Red Nacional de Derechos Humanos, Ba'Asolay, Frente por el Derecho a la Alimentación, Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), con organismos internacionales: Agencia No Gubernamental para el Desarrollo (NOVIB), Oxfam, Información y asesoramiento financiero (IAF), Ford USA, Comunidad Europea, Banco de Desarrollo de Norteamérica; organismos empresariales: Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX); académicos; Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Iberoamericana, Universidad de Guadalajara, Colegio de México y con diversas iglesias.

c) Redes Coyunturales

- *Foro Mexicano para Río 92.* En el marco de la crisis ambiental global y la realización de la Cumbre de la Tierra se forma el Foro Mexicano para Río 92. Este se suma a las redes ambientales existentes como la Federación Conservacionista Mexicana y el Pacto de Grupos Ecologistas.
- *Alianza Cívica.* Esta red surge de la convocatoria de siete organizaciones: el Instituto Superior de Cultura Democrática, Acude, La Fundación Arturo Rosenblueth, el Consejo para la Democracia, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Movimiento Ciudadano por la Democracia y Convergencia de

Organismos Civiles por la Democracia. Su propósito es colaborar en el proceso de limpieza electoral a través de campañas de educación ciudadana, el monitoreo de los medios de comunicación, la observación de los organismos electorales y durante la jornada electoral, la denuncia sobre las irregularidades, entre otros medios. Actualmente, Alianza Cívica cuenta con núcleos en los 32 estados, con una coordinación nacional y con una secretaría ejecutiva. Se plantea como reto su permanencia y consolidación a través de la formulación de un proyecto atractivo, incluyente y viable que incorpore a la vigilancia electoral la generación de un movimiento amplio para la vigilancia de la gestión gubernamental desde el nivel local al nacional y la articulación de una Agenda Social con una Agenda de Transición Democrática.

- *Estado Civil por la Paz (ESPAZ)*. Ante la situación de guerra en Chiapas y de la participación de la sociedad civil en el cinturón de Paz, en el cual participaron alrededor de 450 personas procedentes de 20 estados, se conforma este espacio con la participación de 11 redes de organizaciones sociales y no gubernamentales. Su propósito central es el apoyo al proceso de paz desde la experiencia y perspectiva de la sociedad civil. Sus ejes de acción son: el apoyo en situaciones de emergencia, el apoyo técnico a las iniciativas de desarrollo social en las zonas en conflicto y la articulación social amplia con el resto de fuerzas sociales que trabajan en el esfuerzo de paz.
- *Hacia Beijing 95*. Ante la necesidad de tener una presencia en la Conferencia Mundial sobre la Mujer a celebrarse en 1995 en Beijing, China, las ONG's mexicanas se reúnen para preparar su participación en este evento.

*Esta red se agrupó por regiones formando un comité nacional integrado por 17 delegadas regionales. Su trabajo se centró en realizar un diagnóstico de la situación de la mujer y en la formulación de propuestas sociales para encarar la problemática de la mujer. Participaron en el estudio 250 ONG's que trabajan con mujeres. Asisten a la reunión preparatoria en Mar de la Plata, Argentina, donde 1,200 delegadas de América Latina prepararon la reunión de Beijing y empezaron a crear coordinaciones regionales

y una interrelación nacional que permitió en un segundo momento, después de Beijing, crear la Coordinadora Nacional de ONG's de Mujeres por un Milenio Feminista con objetivo de darle seguimiento a la plataforma de Beijing; incidir eficazmente en las políticas públicas hacia las mujeres; impulsar ampliamente la definición de una agenda política del movimiento feminista⁵⁴.

d) Redes territoriales

Se han dado iniciativas para establecer redes de carácter territorial, ya sea abarcando una región que traspasa límites municipales y estatales como la Red contra la Pobreza Extrema que se conforma con ONG's de los estados más pobres de la República; redes regionales dentro de los límites estatales como el caso de AUDAS en Tijuana, Baja California que surge en 1993 o redes estatales como el Foro de Organizaciones Civiles de Jalisco, Sociedad Civil Organizada de Guanajuato o el Foro de Organizaciones Civiles de Oaxaca.

En todos los casos existe la identificación de un interlocutor: el gobierno federal y estatal u otras entidades como el Banco Mundial (BM) en el caso de la Red contra la Pobreza Extrema, la cual busca que los fondos que otorga el BM tomen en cuenta el trabajo de las ONG's y que éstas sean entidades de supervisión y control a los cuales se destinan los fondos de los préstamos.

La relación con el interlocutor mantiene diversos grados de tensión y conflicto. Curiosamente en los estados gobernados por la oposición como Baja California, Guanajuato y Jalisco, hay mayor apertura y acercamiento y, por otro lado, una cerrazón e indiferencia ante la Red de Extrema Pobreza y conflictos fuertes con el gobierno estatal y los partidos políticos en el caso de Oaxaca, ya que el gobierno propuso una ley de Asistencia y Desarrollo que los partidos aprueban en la Cámara Legislativa que imponen el control de las organizaciones civiles.

⁵⁴ García, Sergio. *op. cit.*, p. 58.

Es relevante subrayar que a nivel de redes se ha dado el acercamiento en torno a proyectos concretos. Es el caso del Proyecto Ba'asolay, que se crea con recursos del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) y de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con el fin de fortalecer a las organizaciones sociales, indígenas y no gubernamentales a través de capacitación, mejora en los procesos de comunicación, sistematización y difusión de sus experiencias, otorgamiento de financiamiento reembolsable a proyectos redituables y no reembolsable para proyectos socioculturales y ambientales, con el fin de propiciar una relación benéfica con dependencias gubernamentales. Las redes firmantes del proyecto son: Autonomía, Descentralismo y Gestión (ANADEGES), Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), consejo Mexicano- 500 años, CONFE, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Espacios, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Red de Derechos Humanos "*Todos los Derechos para Todos*", Mesa Cooperativa, Pacto de Grupos Ecologistas, Praxis, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), Unión de Grupos Ambientalistas de México (UGAM).

En el mismo sentido que el Ba'Asolay, la Secretaría de Medio Ambiente, el Instituto de Solidaridad, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Centro de Educación y capacitación para el Desarrollo Sustentable impulsan el Proyecto de Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Políticas Públicas y Desarrollo Sustentable con el fin de apoyar a organizaciones de base y ONG's en sus proyectos de desarrollo. Los objetivos que el proyecto se propone son cuatro:

- 1) Favorecer la consolidación institucional de las Organizaciones Civiles para que participen en el proceso de formulación de políticas públicas respecto al medio ambiente y desarrollo.
- 2) Favorecer el acercamiento entre el Estado y la Sociedad civil a fin de facilitar su participación en el proceso de formulación de políticas públicas en medio ambiente y su desarrollo manteniendo su autonomía.
- 3) Facilitar el conocimiento colectivo de las ONG's y su acceso a la información

sobre desarrollo sostenible en México.

- 4) Facilitar la creación de mecanismos y aprovechar los existentes y las oportunidades para la acción propositiva de las ONG's en el campo de las políticas públicas de medio ambiente y desarrollo.

Como iniciativas generales para aglutinar a todas las redes, existe el antecedente desde principios de 1995 de iniciar un proceso de construcción de una Red de Redes de carácter informal con miras a fortalecer las líneas comunes de colaboración. Los primeros pasos se han dado alrededor de la solidaridad con Chiapas y la Cumbre de Desarrollo Social y ahora se está buscando crear las diversas agendas sociales con diversos interlocutores gubernamentales y las instituciones de desarrollo nacional e internacional. Si bien este intento de construcción de una red amplia no ha tenido consistencia para establecerse y permanecer, deja abierta la necesidad de generar una instancia organizativa de este tipo.

Lo que va quedando claro con respecto a las redes de ONG's es que su consolidación depende de varios factores, entre los más importantes está el de la identidad que asuman, tal es el caso de Hacia Beijing 95, que deja de ser movimiento para convertirse en red formal y Coordinadora Nacional de ONG's de Mujeres por un Milenio Feminista. También, está presente el factor relacionado con el marco jurídico.

Las ONG's tienen que tener una función reconocida como actores cualificados de asistencia y desarrollo. Hay que dejar de operar de manera colateral o de forma marginal para integrarse a los procesos, dinámicas e instancias nacionales y locales que tienen que ver con el desarrollo. Asimismo, un elemento que se está viendo como determinante es el grado de especialización y los servicios que las redes presten a sus agremiados. Va quedando constancia de que la fortaleza de las redes está directamente en proporción a la posibilidad de concebir proyectos y programas que complementen la escala de actuación micro en que se desarrolla cada ONG en lo particular con un impacto más de corte sectorial, que en estos procesos de interrelación se fortalezcan las habilidades y capacidades institucionales, así como la de los promotores de cada

institución. La actuación de las redes sobre la base de programas y proyectos va determinando la serie de interrelaciones con organismos oficiales y privados, nacionales e internacionales.

En cuanto al servicio que la red proporcione a sus agremiados parece ser uno de los elementos más claves para la adscripción o cercanía de las ONG's a una red determinada. Relación con instituciones, fundaciones, cursos e infraestructura son los aspectos que más importan en la decisión de estar o no estar en una red. Esta forma de interrelación abre una serie de problemas financieros y de personal dedicado a labores ejecutivas o de coordinación de la red. A la larga, cada red que sobreviva será gracias a que se mantiene con las cuotas de sus agremiados y/o de la capacidad de conseguir recursos para sus operación.

Por último, se perfila un movimiento hacia la creación de redes regionales y estatales, donde está la apuesta más fuerte que determina la posibilidad real de actuación y presencia de las ONG's en el ámbito social, económico y político. Las actuales iniciativas son importantes ya que establecerán los referentes organizativos para las iniciativas futuras.

4. LIMITACIONES

4.1. Limitaciones financieras

Un área de problemas y retos para las ONG's se refiere tanto a su financiamiento como de los proyectos que impulsan. La causa principal es que la mayoría de las ONG's viven de donativos. Existen varias fuentes de financiamiento de estas instituciones. Las fuentes externas son fundaciones, organismos de cooperación y organismos multilaterales (vinculados a la ONU y a la OEA, sobre todo). Las fuentes internas son fundaciones mexicanas, donantes mexicanos y el gobierno. En algunos casos las propias ONG's generan sus propios recursos, cuentan con trabajo voluntario y reciben aportaciones de sus miembros.

"El financiamiento representa una condición básica de sobrevivencia. Por una parte, mientras más recursos haya (hasta un límite razonable de acuerdo con la propia organización) podrá cumplir mejor - no siempre es así - con los objetivos propuestos. Siendo así más posible la injerencia en las políticas de la institución y, por lo tanto, la autonomía e independencia se ven más expuestas. Por ello es más importante impulsar cambios de calidad y compromisos con las agencias cooperantes."⁵⁵

A pesar de que existe un amplio reconocimiento de los logros alcanzados por las ONG's y que se afirma que son muchos más eficientes en el aprovechamiento de los recursos, a diferencia de las instancias gubernamentales, existen muchos más obstáculos para las donaciones destinadas a mantenimiento de equipos de trabajo, que a acciones directas con la población. Se olvida con frecuencia que las ONG's tiene una función medidora y que sin ella difícilmente podrían maximizarse dichos recursos. Es necesario un equilibrio entre los recursos requeridos para el funcionamiento de las ONG's y los recursos destinados a la población necesitada. Porque es reconocido que con frecuencia los recursos obtenidos se quedan en las instituciones intermedias, en cuadros técnicos y burocracias. Se olvida regularmente que las ONG's tienen una función mediadora y que sin ella difícilmente podrían maximizarse dichos recursos.

⁵⁵ Medellín, Jorge, A. *ONG: universo complejo*. El Universal. 30/03/98, p.22.

En muchas ONG's se va generando una nueva cultura de transparencia y entrega de cuentas públicamente, lo que sin duda las hará más creíbles y confiables entre otros actores sociales, al mismo tiempo que con esas prácticas promueven que se extienda esta cultura al ámbito gubernamental.

La cuestión financiera es tal vez, después de la constitución, la cuestión más sensible para las ONG's en todo el mundo. Estas tienen una vida precaria cuando no existe una práctica vigorosa de contribuciones de caridad. Algunas celebran contratos o reciben recursos del presupuesto estatal. Otras son apoyadas por donantes externos, entre los cuales se incluyen donantes bilaterales y multilaterales y fundaciones privadas.

Un sector cívico robusto, vibrante e independiente no es viable en el largo plazo si las ONG's siguen dependiendo de la financiación externa o de sus propios gobiernos. Las utilidades derivadas de actividades comerciales son una fuente muy importante de financiamiento de las ONG's en muchos países. Sin embargo, se necesita, adicionalmente, de la financiación de la base o arraigada en las comunidades. Grandes esfuerzos se están haciendo en todos los países del mundo para desarrollar este tipo de apoyo financiero. "Las fundaciones que se han destacado por su apoyo internacional al desarrollo de la sociedad civil, como la Fundación Ford, la Fundación Charles Stewart Mott y el Fondo de los Hermanos Rockefeller, han erigido la sostenibilidad en elemento crítico de su apoyo. En pocas palabras, es evidente que se necesita intensificar esfuerzos para desarrollar una amplia participación ciudadana en la financiación de las ONG's alrededor del mundo."⁵⁶

Otra fuente de financiamiento que debe ser estimulada es la de las fundaciones de empresas o de corporaciones privadas. En la medida en que se permita que las personas jurídicas constituyan ONG's, las empresas privadas que deseen demostrar su compromiso con la comunidad en la que trabajan pueden establecer una fundación corporativa para financiar causas dignas de su apoyo. "Aún en caso de que todo lo

⁵⁶ García, Jorge. *Organizaciones No Gubernamentales*. op.cit. p. 73.

que aporte una empresa a su fundación sólo alcanza un 2 ó 3% de sus utilidades netas, estos porcentajes puedan representar sumas considerables de dinero cuando se trata de grandes empresas.⁵⁷ En sociedades más maduras las fundaciones de empresas han desempeñado importante papel en la financiación de las ONG's de origen doméstico. De hecho, una fuerte asociación entre empresas y sociedad civil puede beneficiar ambas partes. Las ONG's pueden obtener apoyo en dinero y en especie para sus buenos trabajos. Las empresas pueden recibir reconocimientos por ser "buenos ciudadanos", no meras máquinas de hacer dinero, lo cual es consideración importante para cualquier empresa que pretende tener una presencia prolongada y exitosa en un país determinado.

Otra manera en la cual las empresas y las ONG's pueden cooperar es mediante el patrocinio. Si una empresa apoya una ONG's (por ejemplo, un equipo de fútbol) con el fin primordial de ganar reconocimiento dentro de la comunidad, es pertinente clasificar esta actividad como publicidad y no como filantropía. La mayoría de los países adoptan límites amplios para los gastos de publicidad y reconocen los gastos de patrocinio como expensas necesarias que pueden ser deducidas en el cálculo del impuesto sobre la renta de una empresa; ello hace innecesaria o redundante una norma tributaria especial para esta modalidad de financiación de ONG's.

En lo que se refiere a la recaudación de donaciones, debe prohibirse a las ONG's que hagan presentaciones equivocadas o engañosas en relación con la solicitud de fondos. Toda ONG debe estar obligada a divulgar, en relación con su financiación, la medida en la cual sus fondos son utilizados para sufragar los costos directos e indirectos de las campañas de financiación. La licencia es mecanismo apropiado para consecución de fondos entre el público.

No debe permitirse que las ONG's soliciten apoyo financiero mediante el uso del nombre de otra entidad o valiéndose de la presentación distorsionada de los propósitos para los cuales se utilizarán los fondos. Si se paga una suma por concepto de precio u honorarios a una organización profesional de recaudación de fondos, tal suma deberá

⁵⁷ García, Jorge. op. cit. p. 75.

ser revelada. Es pertinente exigir una licencia antes de autorizar la solicitud de donaciones en lugares públicos. Los solicitantes de donaciones que realizan campañas puerta a puerta deben tener la obligación de exhibir la licencia o el permiso; y las solicitudes a través del correo sólo deberán ser permitidas cuando se hubiere otorgado licencia previa. El fin de todas estas exigencias es, por supuesto, proteger al público de fraude o distorsión en la presentación. ONG's sin escrúpulos pueden sacar indebido provecho del público mediante millones de formas, lo cual hace de ésta un área propicia para la autorregulación dirigida a proteger la imagen y el buen nombre de las ONG, como también para la protección del público.

Algunos países han impuesto una regulación estricta sobre la suma o el porcentaje de fondos que una ONG puede destinar a los gastos de administración, a los gastos generales o a la recaudación de fondos, por ejemplo 20%. Casi sin excepción, estas reglas no producen el resultado deseado. En primer lugar, la proporción de los gastos necesarios para el funcionamiento de una ONG varía ampliamente. Una ONG que maneja proyectos de desarrollo agrícola en el campo puede incurrir en costos muy bajos de administración central y en gastos generales; pero una ONG constituida primordialmente para realizar investigación y educación puede necesitar de gastos muy substanciales por estos conceptos. "Reglas rígidas y no mecánicas son idóneas frente a la enorme diversidad existente entre ONG's y llevan a muchas de ellas a desarrollar pautas «imaginativas» de contabilidad para acomodar sus costos a la regulación vigente. En este punto, como en otros, es de gran conveniencia exigir información pública y dejar que la gente decida si quiere o no apoyar una ONG que tiene altos costos de administración o de recaudación de fondos."⁵⁸ Como es evidente, lo primero es adoptar patrones generalmente aceptados de contabilidad de costos, de manera que puedan hacerse fundamentadas comparaciones entre las organizaciones. Muchos países que no han adoptado aún principios de contabilidad para ONG deberían atribuir prioridad a esta necesidad. El siguiente paso consiste en obligar a que se haga pública la información sobre ciertos rubros claves, como lo son los salarios del personal mejor remunerado y el porcentaje de ingresos destinado a gastos generales y recaudación de fondos. Una sana práctica

⁵⁸ <http://www.novib.htm>

consiste en exigir que las ONG's transmitan esa información a los donantes actuales o potenciales cuando soliciten donaciones del público. Este es, un área propicia para la autorregulación.

Las loterías, los bingos, las subastas y otras actividades ocasionales encaminadas primordialmente a la consecución de fondos para una ONG son una forma de recaudar fondos y no deberían ser consideradas como actividades económicas o comerciales. Actividades de este tipo son ocasionales y se les presenta y anuncia como recaudación de fondos. Por esta razón no deberían recibir tratamiento de actividades económicas.⁵⁹

4.1.1. Recursos

Otro aspecto igualmente serio es la necesidad que tienen las ONG's de conseguir recursos para realizar los proyectos que permitirán responder a las expectativas que se les presentan. De acuerdo con cifras obtenidas un porcentaje alto de sus recursos proviene aún del extranjero y de instituciones gubernamentales. Son excepcionales las ONG que reciben donativos de empresarios o que tiene una base propia de pequeños donantes. Esto se está convirtiendo en un problema serio porque la crisis económica en México y el reajuste en las prioridades de algunas agencias financiadoras, ha significado una reducción importante en la cantidad de fondos disponibles para la promoción de los derechos humanos.

Es cierto que la prolongación de conflictos en Chiapas, la miseria en que vive la mitad de los mexicanos, el deterioro del medio ambiente y la efervescencia creada por la agonía de un régimen, mantendrán a México como prioridad para diferentes actores internacionales y es hasta posible que aumenten los financiamientos, sin embargo, sigue siendo indispensable que las ONG's exploren fuentes autónomas, y propias de financiamiento porque de ello depende una consolidación que nos parece indispensable para una democracia saludable. Para superar este obstáculo es

⁵⁹ Banco Mundial. *"Manual de prácticas constructivas en materia del régimen legal aplicable a las Organizaciones No Gubernamentales borrador para discusión"*. Mayo, 1997, p.57.

necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público agilice y defina mejor su política de otorgamiento de los permisos para dar recibos deducibles de impuestos (lo que evidentemente se relaciona con la democratización integral de la sociedad).

En México las ONG's tienen dificultades para obtener financiamiento de la iniciativa privada por incompatibilidad de puntos de vista, y porque además existe una escasa tradición filantrópica y la mayor parte de las empresas que hacen donativos los dirigen a organizaciones caritativas y asistencialistas. Las ONG's también han sido incapaces de desarrollar una base amplia de pequeños donantes, que sería la alternativa más lógica. Su medio más socorrido, es organizando conciertos, obras de teatro, subastas de obra de arte, etc., cuyos resultados están determinados por la capacidad empresarial de las ONG's. Estas limitaciones para obtener donativos privados son el resultado, al menos en parte, de la política gubernamental. Por lo cual se ven forzadas a buscar recursos de instituciones gubernamentales o internacionales que han incrementado su disposición a financiar proyectos viables y originales (sobre todo desde que aumentó el prestigio de las ONG's). Para que puedan obtener estos fondos, tiene que preparar proyectos de buena calidad, negociarlos con la posible financiadora y defender su autonomía e independencia. Eso requiere capacidad técnica, buenas relaciones públicas y sensibilidad para conciliar fuerzas encontradas.

4.1.2. Financiamiento con el exterior

Por regla general, debería permitirse que una ONG constituida o establecida en un país solicitara y recibiera donaciones en dinero, en especie o transferencias de otro país, de entidades multilaterales, de donantes institucionales o individuales de otra nación, siempre y cuando se observen las leyes de aduanas, cambios y moneda extranjera del país anfitrión.

Si bien las normas generales que restringen las actividades políticas de las ONG's, que imponen las exigencias generales de informes y publicidad y que regulan el derecho de la agencia supervisora de auditar e inspeccionar los libros, registros y actividades de cualquier ONG deberían ser suficientes para impedir (o castigar) el uso indebido de fondos de origen extranjero, en casos excepcionales y bajo circunstancias

de alta sensibilidad puede ser pertinente exigir aprobación por adelantado para recibir fondos o bienes del exterior.

Las cuestiones aquí planteadas son muy similares a las discutidas anteriormente. Por regla general, las normas para la financiación de fuente extranjera deberían ser las mismas que se prescriben para la financiación de fuente doméstica. Si los donantes o financiadores domésticos deben ser incluidos en los informes anuales, otro tanto debería aplicarse a los financiadores extranjeros. Si los financiadores domésticos tienen el derecho de apoyar toda actividad legal permitida a las ONG's domésticas, los financiadores foráneos deberían gozar del mismo derecho.

Desde luego que pueden surgir problemas por razón de la legislación bancaria o del régimen cambiario. "Existe la tendencia, en aquellos países cuya moneda no es libremente convertible - como ocurre en muchos países en desarrollo de todas las regiones del mundo- a que el gobierno capture una porción substancial del valor de una donación extranjera mediante la exigencia de que se la convierta a moneda local a tasas de cambio irrealistas, o bien a que se imponga un impuesto o tarifa al banco doméstico que procesa la transferencia. Algunos donantes extranjeros han reaccionado mediante la introducción subrepticia de dinero. Esta práctica es claramente indebida puesto que es ilegal. Es importante, sin embargo, que los países del mundo entero adviertan la importancia que tiene la financiación extranjera para el crecimiento y el fortalecimiento de la sociedad civil durante las fases iniciales de su desarrollo."⁶⁰ Deberían tomarse medidas, consistentes con los controles generales de intermediación financiera y de moneda extranjera, para permitir que los fondos procedentes del exterior sean procesados a tasas de cambio realistas y sin la exacción de impuestos o tarifas especiales.

Por todas las razones discutidas bajo la sección anterior, es infundado el temor de que financiadores externos estén tratando de subvertir la seguridad del Estado. En la medida en que las leyes que imponen transparencia y rendición de cuentas (accountability) a las ONG's se apliquen con firmeza y probidad, el organismo estatal

⁶⁰ <http://www.sf.rffdc.edu.ar/enlaces/ongs.html>

responsable podrá establecer si una ONG, bien sea financiada domésticamente o desde el exterior, ha utilizado los fondos indebidamente. Si éste fuere el caso, deben tomarse medidas rigurosas para corregir el abuso y prevenir su repetición. Sin embargo, "la exigencia de aprobación anticipada para cada transferencia del exterior, como se practica en Bangladesh, Egipto e India, es una política inútil, dilatoria y excesivamente burocrática. Chile tuvo una legislación similar bajo el General Pinochet; pero fue derogada cuando se restableció la democracia. El apartheid de África del Sur buscó implantar ese tipo de legislación; pero fue derrotada aún antes de la reciente transición de ese país al régimen de democracia mayoritaria."⁶¹

De esta manera, el uso de fondos domésticos para la subversión es tan probable como el uso de fondos extranjeros para este efecto y las normas deberían ser las mismas para fondos de uno u otro origen. Además, quien quiera que intente introducir fondos extranjeros para amenazar la seguridad del Estado o subvertir la estabilidad del gobierno puede recurrir a decenas de maneras clandestinas (y por tanto ilegales) para hacerlo, sin necesidad de ocultarlo tras la apariencia de una donación extranjera a una ONG. Cuando existan preocupaciones con la seguridad del Estado o la estabilidad del gobierno, lo indicado es promulgar leyes que se ocupen directamente de estos riesgos, sin consideración a si ellos son financiados por fuentes domésticas o extranjeras. Se repite en atención a las realidades políticas, esta regla admitiría excepción en casos de circunstancias singulares y de elevada sensibilidad.

4.2. Limitaciones fiscales

Tenemos que en el orden de los aspectos legales y fiscales, por lo general, representan un dolor de cabeza para organizaciones no lucrativas (ONG). Estas pueden constituirse como Asociación Civil o Instituciones de Asistencia Privada, pero tienen que conocer las ventajas y desventajas que les presenta cada una de estas figuras para elegir las que más les convenga y mejor se adecue a sus propósitos.

Las Asociaciones Civiles actúan con más autonomía. Ellas deciden sobre sus

⁶¹ <http://www.sf.rffdc.edu.ar/enlaces/ongs.html>

programas de trabajo y al manejo de sus presupuestos. En cambio las Instituciones de Asistencia Privada están reguladas por la junta de asistencia privada que realiza un control muy estricto y tiene la facultad de aprobar o desaprobar las actividades que realizan. "Ser Institución de Asistencia Privada también presenta prerrogativas. Además de estar exenta del Impuesto Sobre la Renta, tiene derechos a subsidios a impuestos estatales (predial y agua), así como al Impuesto del Valor Agregado (IVA) al brindar ciertos servicios. Estas instituciones tiene obligación de seis pesos por cada mil a la Junta y pueden ser beneficiarias de recursos que la junta reparte entre sus agremiados."⁶²

Las Asociaciones Civiles en cambio, no están exentas de los impuestos estatales, además, tienen la obligación de representar un Dictamen Fiscal que realiza un contador por la Secretaría de Hacienda. "La caridad no es funcional para solucionar la problemática del país -señala la encargada del Área de Asesorías Legales y Fiscales, Consuelo Castro- necesitamos sustituirla por el desarrollo social que implica una concepción más integral y responsable. A pesar de que la legislación mexicana está más orientada hacia la caridad, existe la conciencia de que es necesario modificarla para facilitar el desarrollo de la sociedad civil."⁶³ Prueba de ello es el siguiente planteamiento del Plan Nacional de Desarrollo: "El marco legal vigente no es suficiente para el despliegue de las iniciativas y de los propósitos de la sociedad civil organizada e independiente. El gobierno de la República considera que es de primordial importancia promover el establecimiento de un nuevo marco regulatorio que reconozca, favorezca y aliente las actividades sociales, cívicas y humanitarias de las organizaciones civiles". Como también, "al gobierno le corresponde establecer controles -especifica Consuelo, pero también necesita introducir formas para estimular las actividades de las organizaciones civiles. Que la sociedad asuma en sus manos la solución de problemas comunitarios implica un cambio muy profundo. Significa ser más responsables Por ello requiere la existencia de un marco legal que apoye y favorezca este tipo de acciones."⁶⁴

⁶² Banco Mundial, *op. cit.*, Capítulo J.

⁶³ <http://cemefi.org/revis1/revis/01/03.html> pág. 3

⁶⁴ *Ibid.*, pág. 4

Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo social.**Propuesta para un Nuevo Marco Legal.⁶⁵**

Desde hace varios años, las instituciones del sector no lucrativo de nuestro país han expresado la necesidad de revisar y actualizar el marco legal que regula las actividades que realizan en beneficio de la sociedad. Esto con el fin de estimular y facilitar las donaciones de tiempo, talento y recursos a las organizaciones no lucrativas para facilitar así el desarrollo de las actividades que realizan. En diversas ocasiones se ha puesto de manifiesta la riqueza que representa para el país el aporte que realizan los ciudadanos con sus actividades sin fines de lucro y en beneficio de la comunidad, así como la necesidad de ampliar su reconocimiento y estímulo a través de disposiciones legales.

El Centro Mexicano para la Filantropía, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, el Foro de apoyo Mutuo, la Fundación Miguel Alemán y la Universidad Iberoamericana, se dieron a la tarea de elaborar una propuesta de ley que, inspirada en los principios de la filantropía, la solidaridad y la responsabilidad social, promoviera y estimulara la participación organizada de los ciudadanos, en un marco de seguridad jurídica. "Sensible a esta demanda, la LVI Legislatura inició sus trabajos, dando un lugar sin precedentes a la participación de los ciudadanos al instalar el 29 de noviembre de 1994 la Comisión de Participación Ciudadana, presidida por la Diputada María de la Luz Lima Malvido. Esta comisión convocó a la sociedad a presentar propuestas de reformas al marco legal por medio de Audiencias Públicas. Luego de casi un año de trabajo, el grupo mencionado entregó la propuesta de ley "Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social" a la Comisión de Participación Ciudadana en la primera audiencia pública celebrada el 19 de octubre de 1995 en el Palacio Legislativo, con la presencia de diputados de todas las fracciones parlamentarias."⁶⁶ Esta propuesta valora y reconoce la acción de los ciudadanos, estimula su participación organizada en tareas sociales para sumar su contribución al desarrollo nacional. También, amplía los objetivos sociales sujetos a estímulos fiscales, concentra las disposiciones en un solo instrumento legal, simplifica al máximo los

⁶⁵ Ibid, pág. 5

⁶⁶ Ibid, pág. 6

procedimientos del registro y autorización específica, claramente, sanciones a las posibles infracciones. Los principios generales orientados a un nuevo marco regulatorio son los siguientes:

□ El principio de autonomía de las asociaciones en la definición de sus objetivos sociales. Si bien la sociedad, a través del gobierno, debe mantener la supervisión financiera de las instituciones, éstas deben contar, como los otros sectores, con la libertad necesaria para desarrollar su propia estrategia de aporte social. Las instituciones del sector deben poder ser un laboratorio de experimentación social y no sólo una extensión de las políticas gubernamentales. Considerar a las instituciones como entidades de interés y utilidad pública implica establecer mecanismos para canalizar recursos públicos a sus actividades y otorgar diversos estímulos fiscales para promover sus acciones, que al brotar de un impulso humano natural se expresan con extensión de impulsos o sin ella. Esto puede acrecentar enormemente el flujo de fondos para acciones filantrópicas.

□ El principio de colaboración y mutua responsabilidad que deberá establecer mecanismos que permitan una nueva relación entre el gobierno y la sociedad para aprovechar al máximo el talento y experiencia de los ciudadanos e instituciones para el diseño, ejecución, operación, administración y evaluación de las políticas públicas. El sector filantrópico posee una riqueza que debemos liberar.

□ Las leyes y regulaciones para el sector deberán de estar orientadas por el criterio de estimular y facilitar a quienes quieren aportar su tiempo, talento y dinero en beneficio de los demás. La responsabilidad de las instituciones deberá fincarse a sus patrones y órganos directivos. Es claro que la ley debe prevenir posibles abusos y ayudar a evitar corrupciones, pero sin lesionar con restricciones la libertad de organizarse y de establecer sus propias estrategias sociales. En realidad quienes más sufren por los abusos de algunos son las mismas instituciones, por lo que ellas mismas pueden constituirse como garantes de la transparencia e intenciones de su actividad.

En este proceso se puede asegurar que van a sumarse consensos para fortalecer este sector que, cada vez más se reconoce como un indispensable complemento a las tareas del gobierno en la atención de necesidades sociales.

4.2.1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) niega de manera sistemática la autorización para dar recibos deducibles de impuestos de las ONG's, principalmente a las que sean de carácter asistencial. Este es otro aspecto importante el adquirir la autorización para emitir recibos deducibles de impuestos. Hay muchas ONG's que han tenido problemas para obtenerla, bien porque su propósito no está reconocido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público porque no cumplen con todos los requisitos. Desde 1994 se introdujeron nuevas disposiciones para asegurar que los fondos se destinen a las actividades asignadas. Esto implica mayor control, pero también mayor transparencia a los donantes. A partir de esa fecha, las instituciones tienen que plantear a sus estatutos que no tiene finalidad de lucro y que su objeto no es revocable, que no distribuye los remanentes y que, en caso de liquidarse, sus fondos pasarían a otra institución no lucrativa. Estos cambios en las actas constitutivas crearon conflictos y muchas organizaciones perdieron la deducibilidad.⁶⁷ Por lo tanto, las instituciones necesitan cumplir con todos los requisitos para obtener esta autorización, así como para estar exentos de pago del Impuesto Sobre la Renta (Persona Moral no Contribuyente). También tienen que conocer sus obligaciones fiscales (contabilidad, dictámenes fiscales y declaraciones anuales) y las prerrogativas que adquieren según su personalidad legal.

Por otra parte, los gobiernos de Estados Unidos y México celebraron un convenio para evitar la doble tributación e impedir la evasión fiscal en materia de Impuesto Sobre la Renta. Este convenio, que entró en vigor en enero de 1994, permite a ciertas instituciones obtener el certificado correspondiente expedido por la SHCP. Este certificado permite simplificar los requisitos que solicitan las fundaciones en Estados Unidos al otorgar un donativo a una institución extranjera. Asimismo, de

⁶⁷ Ibid, pág. 8.

acuerdo al convenio, un donante estadounidense sea persona física o moral, puede deducir en su país el recibo entregado por la institución mexicana, siempre y cuando tenga ingresos provenientes de México. Este sería el caso de empresas que exportan a nuestro país y de profesionales que presten aquí sus servicios.

4.3. Limitaciones Jurídicas

Las ONG's deben tener los mismos derechos, privilegios, facultades e inmunidades que se predicán generalmente de las personas jurídicas. Y deben estar sujetas a los mismos procedimientos, prohibiciones y sanciones que el derecho civil y el derecho penal prescriben para las personas jurídicas en general.

Una vez constituida una ONG adquiere personalidad jurídica. Ello significa que tiene el derecho de celebrar contratos, vincular empleados, arrendar equipo y maquinaria, arrendar espacio de oficina, abrir cuentas bancarias, etc., en su propio nombre y a su propio cargo, con el fin de realizar los propósitos para los cuales fue constituida. De la misma manera, al igual que las demás personas jurídicas, a una ONG debería permitírsele entrar en sociedades o en contratos de riesgo compartido (joint ventures) siempre y cuando su participación en estas figuras sea consistente con los propósitos y con las facultades de la organización. Estos son los derechos, los privilegios y las facultades que tienen los otros tipos de personas jurídicas en cualquier sistema legal. Por supuesto, estas agrupaciones están sujetas también a reglas específicas en atención a sus necesidades y características especiales.

La adquisición de la personalidad jurídica por parte de una ONG significa ordinariamente que esta nueva organización es la responsable por los contratos, arrendamientos de bienes de capital fijo, relaciones laborales, etc., de los que haga parte. Una ONG deja de ser una suma de individuos, cada uno de los cuales es responsable por las obligaciones legales en las que se incurra. En otras palabras, la nueva persona jurídica adquiere "*responsabilidad limitada*". La nueva persona jurídica, la ONG, es la responsable; los miembros que la conforman no son responsables de manera individual. Por supuesto, los individuos o las personas naturales involucradas en este tipo de organización pueden llegar a ser responsables de sus propios actos u

omisiones; pero el rasgo fundamental de la constitución de una ONG como persona jurídica es que la organización no sus miembros fundadores, sus directivos o sus empleados, se hace responsable de sus proyectos y de sus responsabilidades legales.

Ordinariamente no es necesario establecer un conjunto de leyes específicamente dirigidas a las ONG's. Estas sólo necesitan tener los mismos derechos de que gozan las demás personas jurídicas. De la misma manera, estos grupos deberían estar sujetos a los mismos deberes, sanciones y penas que se aplican a las otras personas legales. Por ejemplo, dichas organizaciones estarán usualmente sujetas a las mismas leyes laborales que se aplican a las otras personas jurídicas. De este modo, los empleados de las ONG's podrían estar en capacidad de exigir el salario mínimo legal, tener el derecho a formar sindicatos y realizar huelgas, y quedar sujetos a varios impuestos basados en la nómina o el empleo.

Otro aspecto importante son los recursos por las vías administrativa y judicial. Todos los actos o decisiones que afecten una ONG deben quedar sujetos a los mismos recursos administrativos y judiciales a que tienen acceso las demás personas jurídicas. En particular, las decisiones que rechazan la creación de una ONG, las decisiones que le imponen multas, impuestos u otras sanciones, o que determinan la disolución o terminación de la entidad deberían ser susceptible de recurso ante tribunales independientes.

"El Estado de derecho es esencial para el desarrollo de toda sociedad y economía modernas. Es por ello que el derecho debe otorgar a todas las personas, incluidas las personas jurídicas como lo son las ONG's, la facultad de presentar recursos contra las decisiones que las afecten ante tribunales independientes. Empero, no todos los regímenes legales tienen una administración de justicia independiente o no tienen un buen sistema de derecho administrativo que permita controvertir las decisiones adoptadas por ministerios o por otras entidades oficiales."⁶⁸ Esta situación implica un problema general que no afecta solamente a estas agrupaciones. De hecho, no debiera ser necesario introducir en las leyes sobre ONG's provisiones sobre recursos, puesto

⁶⁸ <http://www.vita.or.technet/ong/manual/intro.htm>

que esta materia debería hallarse regulada por las leyes generales de procedimiento judicial y administrativo. Es importante destacar, sin embargo, que las decisiones injustas y arbitrarias que afectan a dichos organismos, como las que deniegan injustificadamente su constitución jurídica, ocurrirán en todos los sistemas que no permiten que decisiones administrativas de esta naturaleza sean recurridas ante instancias independientes.

En cuanto a las consideraciones especiales para los países federales, en todo sistema federal se debe tener especial cuidado con establecer cuáles de las normas legales que rigen las ONG's deben ser promulgadas y administradas por el nivel nacional y cuáles por el nivel de los estados, provincias o él los municipios.

Las constituciones determinan usualmente las áreas y las materias que se encuentran dentro de la competencia de cada nivel de gobierno. Existe gran variedad en cuanto a manera como las constituciones atribuyen jurisdicción o competencia sobre las ONG's en los sistemas jurídicos del mundo entero. Como regla general, es mejor establecer los requisitos esenciales para dichas organizaciones en el nivel nacional o federal. Entre otras razones, porque es importante asegurar que las pautas o los estándares de un país no queden sujetos al capricho de los políticos locales. Además, "es conveniente evitar que las ONG's hagan *forum shopping*" - expresión inglesa que designa la práctica de seleccionar la jurisdicción local según cuál de ellas tiene las leyes más permisivas o más ventajosas. Por ejemplo, el Estado de Delaware en los Estados Unidos ha buscado intensamente erigirse a sí mismo como la jurisdicción con las leyes más favorables para la constitución de entidades, con lo cual induce a entidades que no operan en este estado a establecerse en él. Esta posición le ha generado importantes ingresos al Estado de Delaware. Otro ejemplo lo ofrece la Duma de la Ciudad de Moscú, que promulgó recientemente una ley de certificación especial para entidades de beneficencia que podría atraer a las ONG's a buscar establecerse bajo las normas de esta ciudad⁶⁹. La práctica de "forum shopping" puede permitir que organizaciones ricas o con buenas conexiones obtengan ventajas indebidas; debería, por ende, ser desestimulada con miras a crear reglas de juego más

⁶⁹ Banco Mundial. op.cit. p.83.

igualitarias. Del otro lado, la diversidad regional dentro de un país puede ser una razón para autorizar diferencias en los requisitos o en los procedimientos de constitución.

Independientemente de que un país tenga o no un sistema federal, existen siempre gobiernos locales con facultades sobre impuestos locales, licencias y similares. Una vez más, la enorme diversidad entre las leyes locales abrirá oportunidades para que las ONG's seleccionen entre una u otra jurisdicción. Así, una agrupación podría elegir ubicarse en una ciudad que ofrece exención de impuestos sobre la propiedad raíz en vez de ubicarse en la que no brinda este estímulo.

Es importante que todo sistema legal que tenga leyes en los niveles nacionales y local tenga mecanismos que alienten la coordinación entre los legisladores de los varios niveles, de suerte que las contradicciones entre las leyes de los varios niveles se reduzcan al mínimo, y que los temas centrales no caigan entre los vacíos que dejan los conjuntos de leyes. Conferencias periódicas o comisiones conjuntas son algunos de los posibles mecanismos para este efecto. Los juristas pueden también desempeñar papel importante mediante la identificación de áreas de superposición o conflicto o áreas de vacíos o ausencia de normas. Problemas creados por la superposición de las leyes o la contradicción entre ellas. Aunque de gran importancia este tema, escapa al ámbito de la presente investigación.

Muchas de las ONG's, especialmente aquellas involucradas en cuestiones de desarrollo, hacen parte de transacciones o negocios internacionales. Muchas, por ejemplo, son financiadas mediante donaciones o convenios internacionales. Para otras la terminación puede requerir la reversión de activos a una organización semejante en otro país o a un donante extranjero. Cuando surgen problemas de este tipo, pueden brotar preguntas en torno a cuál es el sistema legal aplicable: deberían aplicarse las normas del país en el cual está ubicada la ONG o las normas de la jurisdicción extranjera si bien estos problemas revisten gran importancia, están más allá del alcance de este trabajo. Además, la mayoría de los sistemas legales cuentan con principios generales para la resolución de los casos de superposición de leyes y estos principios se aplican a las ONG's de la misma manera que se aplican a las demás

personas jurídicas.

4.4. Limitaciones políticas

Los principales aspectos que actualmente reflejan la problemática vivida por este mundo de las ONG's están determinados, tanto por los factores internos como por el texto social con el que se ubican y con el que interactúan dichas organizaciones. En este sentido, la dinámica social está imprimiendo una velocidad acelerada a la continua reubicación de las ONG's como se verá más adelante.

Destacaremos, como elementos relevantes de la problemática actual de las ONG's: identidad, profesionalización, eficacia, articulación, construcción de la democracia, en relación con el Estado, legislación y financiamiento. La identidad de estas agrupaciones, en épocas recientes se ha venido dando una ampliación del aspecto de las mismas. Aquí anotamos algunos indicadores de esta ampliación.

Mientras que las ONG's en general, se identificaban por su solidaridad y compromisos con las causas de los pobres (ligadas a las organizaciones comunitarias y a movimientos populares), ahora se ha venido incorporando a este espectro organizaciones con otros ejes de interés: la igualdad de la mujer, los derechos humanos, el desarrollo sustentable, la ecología en sus múltiples expresiones, la filantropía, la participación ciudadana; debemos aclarar que no siempre los pobres y su causa constituyen la motivación central de todos estos nuevos actores.

Desde otro ángulo, infinidad de instituciones que durante años han venido trabajando con la población pobre, como las instituciones de beneficencia y asistencia social (hospitales, orfanatos, asilos, casas hogar, etc.) y de voluntarios, no se identificaban como ONG. Recientemente muchas de ellas empiezan a concebirse como tales.

Un tercer grupo de instituciones, las financieras filantrópicas empresariales, empiezan a ubicarse dentro del universo de las ONG's. No es el caso de las fundaciones mexicanas más antiguas que, desde su origen, han tenido como misión

apoyar a quienes traban con los pobres. Se trata más bien de instituciones nuevas, que miran a estas agrupaciones como contrapartes que participan de una misma misión.

El cuarto grupo está constituido por infinidad de organizaciones sociales que, a últimas fechas, empiezan a referirse a sí mismas como ONG. Es el caso de organizaciones de colonos, de mujeres de solicitantes de vivienda, de comerciantes, consumidores, entre otras. Es evidente que también ellas encuentran en este sector particular un espacio de participación, de presencia y de influencia.

Estos cuatro grupos de instituciones manifiestan que también el fenómeno actual de las ONG's se caracteriza por una pluralidad que confunde a la necesaria construcción de una nueva identidad que refleja estas transformaciones. Es cierto que una de las características que posibilita la formación de todo este universo es su disimilitud con las instituciones públicas y su carácter no lucrativo, pero este hecho no parece suficiente para que una diversidad tan grande de instituciones y organizaciones se encuentren enmarcadas bajo esta identidad.

En síntesis, la identidad de las ONG's es una cuestión abierta que irá dilucidando a partir de la relación que este sector establezca con el gobierno y con la sociedad más amplia, y de la relación que entre ellas mismas construyan. Por otra parte, todavía no se encuentra un concepto descriptivo, abarcador y expresivo que sea capaz, al mismo tiempo, de circunscribir ha este grupo tan heterogéneo de organismo vivos. Empiezan a circular algunos términos que habrán de ponerse a prueba en los próximos años, como por ejemplo, "*Organizaciones Sociales de Desarrollo*", "*Organizaciones Ciudadanas*", "*Organizaciones de Promoción*", etc. Los usos sociales son los que finalmente definirán la acepción con mayor capacidad de identificación de este sector.

En México y América Latina, el ajuste estructural realizado desde una perspectiva neoliberal ha implicado un sensible descenso en los niveles de vida de la mayoría de la población. Frente al autoritarismo económico impulsor de una política excluyente y concentradora, se ha hecho cada vez más evidente la necesidad de

ampliar los espacios democráticos desde la misma sociedad.

Si la actual transición implica una ruptura con el antiguo orden institucional, existe la necesidad de toda clase de instituciones democráticas y organismos sociales para someter este proceso a un control democrático y revelar las tendencias autoritarias. La permanencia del modelo de la "democracia delegada" ha quedado cuestionada. Nos enfrentaremos ante una paradoja; por un lado, al no contar con una realidad tradición democrática es posible que amplios sectores de la población se inclinen a buscar líderes en quienes se delegan las obligaciones democráticas; por el otro, nos enfrentamos a una severa crisis de credibilidad en el discurso político convencional en las instituciones e instancias de participación política tradicionales. Esto conlleva a desviaciones en el proceso de construcción de la democracia al faltar una participación social empeñada en la búsqueda de mecanismos que funcionen - en conflicto y negociación - para consolidar un proyecto social común. En este contexto, no puede dejar de mencionarse la "tentación" de un nuevo liderazgo autoritario.

Aquí se encuentra un problema fundamental y urgente. "Es tiempo de tomar decisiones cruciales respecto a la organización y acción futura de la sociedad. Ante la crisis es necesario el surgimiento de una nueva institucionalidad."⁷⁰

Ante la imperiosa necesidad de aumentar los espacios democráticos en nuestro país, y cada vez la mayor conciencia de los efectos negativos de la tradición antidemocrática, las organizaciones sociales han venido jugando en épocas recientes un papel determinante. Por un lado, encontramos un crecimiento de las ONG's cuya misión es precisamente esa, contribuir al avance democrático que a veces se identifica con la toma del poder. Pero por otro, muchos organismos con otras finalidades también han venido dando énfasis a esta temática. Sin embargo, el terreno de lucha por la democratización del país, y de las propias organizaciones sociales es un terreno pantanoso, lleno de apatías antidemocráticas. Por todo esto, es importante que las ONG que cuentan con identidad en torno a objetivos específicos no se afilien simplemente a la novedad de democratización como una nueva moda. Más bien, el reto

⁷⁰ [http://ctv.es7USERS/mmori/\(22\)ong.htm](http://ctv.es7USERS/mmori/(22)ong.htm)

es encontrar cómo desde las finalidades propias se contribuye a una mayor conciencia y práctica democrática.

4.4.1. Relaciones con el gobierno

Las ONG's "obligatoriamente deben tener relaciones con el gobierno si quieren resolver los problemas de los grupos que acompañan y respaldan.⁷¹ Este imperativo ha sido difícil de llevar a la práctica porque durante muchos años las relaciones estuvieron viciadas por la suspicacia. Estas organizaciones desconfiaban de los funcionarios, acostumbrados a querer controlar, mediatizar y si era posible a destruir todo lo indispensable, el gobierno por su parte veía las actividades de las ONG's con indiferencia o desconfianza y se resistía de su intromisión en la cosa pública, descalificándolas con un argumento de que eran instrumentos del extranjero o de los partidos de oposición.

Un obstáculo entre las relaciones gobierno -ONG desde 1989 ha sido el tema fiscal por que el gobierno intentó equiparlas con empresas privadas, a lo que las ONG's respondieron creando redes y empezando a presionar a las autoridades. Para Carlos Ortega la forma que han encontrado para golpear dichas agrupaciones es a través de lo fiscal obstaculizando su trabajo. "No buscamos no pagar impuestos, sino una política tributaria justa".⁷²

El problema principal entre las ONG's y el gobierno no es únicamente de carácter fiscal. También aparecen actitudes de descalificación como las aseveraciones del señor Miguel Alemán de que esos grupos estarían financiados por el narcotráfico, o las declaraciones de un funcionario acusando a fundaciones alemanas de patrocinar a la guerrilla chiapaneca a través de las ONG's u otras afirmaciones en el sentido de que éstas son "grupos que defienden a delincuentes". Este tipo de comentarios puede venir del desconocimiento, pero también "reflejan la impotencia de algunos sectores gubernamentales para controlar esa franja de la sociedad organizada que se les escapó

⁷¹ Entrevista a José Luis Pérez Canchoña, Centro de Información y estudios Migratorios de Tijuana (CIEM), 9 de mayo de 1994, Tijuana, B.C.

⁷² Entrevista de Azucena Valderrabano a Carlos Ortega. "Moldear a las ONG's de acuerdo con sus intereses, estrategia de la SEDESOL". El Universal, 23/03/94, p.9.

de las manos⁷³

La posición de las ONG's con relación al gobierno ha variado a lo largo del tiempo. Desde una visión maniquea, en donde todo lo que el gobierno toca lo destruye a una visión horizontal de colaboración, existiendo así muchos estudios intermedios en esta relación. No hay un análisis de la relación histórica entre ambas entidades, pero es evidente que en cada caso particular se ha dado una historia distinta.

En el actual contexto empieza a verse un cambio de actitud entre ambas instancias. Por una parte, el gobierno comienza a relacionarse con las ONG's, aunque no pocas veces las mira como socavadoras del régimen del Estado, o en el mejor de los casos como competidoras. Por la otra, en las ONG's, también empieza a percibirse un cambio, en cuanto a que el gobierno ya no es una entidad monopolítica, ni representa el monopolio del servicio a las necesidades de la población. No obstante, se trata de una relación difícil que debe ir madurando. Difícil para el gobierno porque está tentado a utilizar a las ONG's como correas de transmisión de sus postulados y propuestas, y porque conoce su gran influencia para llegar a ciertos consensos. Difícil para las ONG's porque están tentadas a arriesgar su autonomía e independencia a costa de beneficios coyunturales, fruto más de relaciones personales que institucionales. Por tanto, la preocupación central para las ONG's en torno a su relación con el gobierno es que sea expresada en leyes y reglamentos, y que esté cada vez menos sujeta a la buena o mala voluntad de las personas.

4.4.2. Desacuerdos con los partidos políticos

Son frecuentes los desacuerdos entre las ONG's y los partidos. Por ejemplo, una de las redes considera que los partidos políticos buscan aprovecharse del trabajo organizativo de base logrados por las ONG's, ya que están a la búsqueda de bases sociales organizadas (Foro de Apoyo Mutuo). Algunos dirigentes de partidos descalifican a estos organismos por que éstos no tienen que responder a nadie de sus actos. Por ello, en las ONG's existe una sensación de frustración por la incapacidad

⁷³ Luis Hernández citado por Pedro Enrique Armendares, "El año de las ONG" La Jornada, México, 24-06-95, pág. 35

que han mostrado los partidos para atender necesidades concretas, éstos ven con recelo como se ha incrementado la presencia pública de las ONG's a las que incluso consideran competidoras potenciales. Esta desconfianza se alimenta porque diversos sectores o individuos han coqueteado con la idea de que las redes deberían de incorporarse a algunos de los partidos existentes, o incluso crear una nueva organización política que se convierta en la alternativa de centro izquierda.

Parece difícil que las ONG's sigan la lógica de un partido porque se trata de organizaciones sociales creadas con una perspectiva diferente, y uno de sus principales atractivos está en que son canales para la participación en los asuntos públicos sin involucrarse en la política partidista. Se corre el riesgo de que lo que ahora es un vigoroso movimiento se transforme en uno de esos partidos nacidos para perder.

Tal y como están las cosas, las ONG's tienen un fuerte impacto en la vida pública mexicana y es indudable que los partidos han perdido el monopolio que tenían sobre los asuntos públicos. Sin embargo, esto no quiere decir que los partidos desaparecerán. Tal vez las tensiones se reducirían si se acepta que una democracia política moderna requiere de la existencia de partidos y organizaciones sociales vigorosas. Para que puedan ser complementarios se requiere el desarrollo de relaciones adecuadas entre partidos y ONG's. Su organización y sus objetivos son diferentes: los partidos son institucionales verticales y las ONG's horizontales; los partidos buscan poder, las ONG's que éstos gobiernen bien. Por consiguiente, el reto para las ONG's es tener claridad sobre su identidad, porque corren el riesgo de terminar siendo un híbrido social sin identidad. Su éxito ha estado en su especificidad y en su capacidad de incorporarse a la pluralidad de la sociedad mexicana.

El modelo de "democracia delegada", hoy en crisis, circunscribían la lucha por la democracia a minorías integradas a las regiones de mayor modernización y a representantes capaces de influir al participar en los medios institucionales de la política. Las experiencias de proyectos de base impulsados por las ONG's han sido pequeñas escuelas de democracia que permiten comenzar a perfilar posibilidades de democracia directa, aunque es una tarea que avanza a pequeños pasos. Si bien es

necesario enfatizar el rescate de la dimensión molecular de lo social como punto de partida hacia un orden político sustentado en la cultura democrática, no deja de existir una preocupación por la democracia política. El riesgo de cooperación no puede ser excusa para eludir la responsabilidad política de los movimientos sociales.

No se descarta la necesidad de tocar lo inmediato y cotidiano en la solución de los problemas del pueblo, pero sí que lo cotidiano y coyuntural tenga una perspectiva histórica y estratégica. Hay que reconocer los múltiples caminos de la organización popular que no se limitan a la militancia partidaria. Sin embargo, no podemos negar también la importancia de los partidos políticos en la articulación de programas alternativos capaces de contener un seno de las esperanzas surgidas desde los proyectos populares.

Desafortunadamente existen dolorosas experiencias de manipulaciones de las organizaciones sociales por parte de los partidos políticos. Mientras que las ONG's vinculadas al trabajo de base han logrado construir organizaciones con participación de la población, los partidos políticos buscan aprovecharse de esta situación. Ahí viene el reto de ambos. Se trata de la cuestión de la autonomía e independencia en las decisiones, del método del trabajo y las estructuras de organización. Cuando los partidos políticos se apropian de los objetivos específicos de las organizaciones sociales, éstas pierden su identidad. Las consecuencias evidentes de esta sutil o descarada asimilación es la destrucción de la organización, como se muestran muchos casos. Por lo tanto, la cuestión fundamental para las organizaciones sociales consiste en definir claramente su propia misión, y a partir de ella, analizar y sopesar las conveniencias o no de algún tipo de relación, vinculación o articulación con algún partido específico. No olvidando mencionar que los partidos políticos están a la búsqueda de bases sociales organizadas. ¿Dónde se encuentran éstas?, muchas de ellas, alrededor de las organizaciones no gubernamentales y sociales.

4.4.3. Intervencionismo extranjero

Uno de las principales causas por las que se genera la intervención extranjera es por la ayuda económica que reciben las ONG's, misma que se otorga únicamente a aquellas agrupaciones que cuentan con registro legal, que manejan una correcta contabilidad y comprueban transparencia en el uso de los recursos (lo que incluye la realización de auditorías externas), además de mostrar profesionalismo y eficiencia. Asimismo, debe existir una buena comunicación entre las ONG's y el donante (a través de informes), desarrollando un buen diagnóstico sobre la situación de su país y del problema social o político que atienden, manejando sistemas de comunicación adecuados y, en algunos casos, ocupando puestos directivos en determinados proyectos.

Después de haber cumplido con los requisitos anteriores para obtener la ayuda extranjera, casi siempre va condicionada a un intervencionismo y agresiones del exterior, y en ciertos casos algunas fundaciones extranjeras quieren imponer criterios o prioridades. Sin embargo, las ONG's mexicanas han defendido con bastante éxito sus prioridades y proyectos, y las organizaciones internacionales han mostrado una actitud de respeto hacia las ONG's con las que buscan complementarse, partiendo de la tesis cada vez más frecuente de que las sociedades del sur y del norte están embarcadas en un proyecto conjunto.

Si bien es cierto que para muchas agrupaciones, es una alternativa de sobrevivencia, debido a que actualmente reciben ayuda económica de los gobiernos de Canadá, Alemania y Estados Unidos y organizaciones multilaterales como la Unión Europea, llevando a cabo una reunión anual. Finalmente, pocas de ellas son aprobadas a pesar de que lo mismo han servido para impulsar a grupos de mujeres campesinas, atender a drogadictos, dar manutención a hospitales y promover la defensa de los derechos humanos, el dinero que fluye del exterior no ha estado exento de señalamientos y críticas. Estos fondos del exterior han jugado un papel importante porque han roto con el control monopólico que tenía el gobierno sobre el flujo de recursos para el gasto social. Aunque cabe destacar que son pocas las organizaciones no gubernamentales que logran obtener este apoyo, la búsqueda de fondos ha obligado

a las ONG's mexicanas a mejorar en su profesionalismo lo que lleva a un círculo vicioso: para obtener un personal profesional y eficiente deben diseñarse buenos programas y obtener suficientes recursos, pero para tener ese personal se requieren buenos financiamientos.

4.5. Limitaciones sociales

En la Relación de las ONG's con la Sociedad nos formulamos la siguiente pregunta: ¿Por qué reformar las leyes relativas a las ONG's? Veamos.

Los Estados ejercen enorme influencia sobre el funcionamiento de dichos organismos por medio de la expedición o la administración de normas. Ellos pueden estimular u obstruir a estos grupos mediante las leyes y los reglamentos que regulan su creación, dirigen sus actividades, les imponen gravámenes fiscales, les permiten o no el acceso a recursos (públicos, privados, extranjeros), les exigen información, las auditan en fin, las involucran o no en proyectos y políticas oficiales. Por medio de la aprobación de leyes, los Estados pueden reprimir o estimular a dichas agrupaciones; pueden también influir o moldear el tipo de organismos que desean. Por ejemplo, gobiernos como los de Etiopía e Indonesia han estimulado la prestación de servicios por parte de las ONG's; pero no su actuación en defensa de ciertos intereses. Las leyes y los reglamentos pueden también ejercer grande influencia por omisión, tal como ocurre cuando las normas carecen de técnica legislativa o son aplicadas de manera laxa o arbitraria. Normas represivas pueden sofocar este sector; pero cuando las normas o su aplicación son inadecuadas, el abuso y el mal manejo pueden generalizarse y las ONG's en su conjunto puede desprestigiarse.

Existen muchas razones por las cuales los gobiernos del mundo entero desearían contar con leyes que aseguren la existencia de un sector de ONG's fuerte, vigoroso e independiente. ¿Por qué debería una sociedad permitir y proteger actividades que no han sido aprobadas mediante un proceso democrático? ¿Por qué permitiría y apoyaría un gobierno la existencia de organizaciones que compiten con sus programas o los reemplazan, o que critican u oponen las políticas del gobierno? Más aún, dondequiera que el ingreso de las ONG's está exento del impuesto sobre la

renta o cuando las contribuciones a tales organizaciones son deducibles para fines de impuestos, el hecho de permitir la existencia de tales organizaciones acarrea costos financieros reales para los gobiernos. ¿Por qué debería un gobierno incurrir en estos costos? Estas son preguntas difíciles que requieren de respuestas sólidas.

Existen cuando menos seis razones por las cuales los Estados deberían contemplar la adopción y promulgación de normas que apoyen un sector de ONG's vigoroso e independiente: (a) poner en práctica la libertad de expresión y de asociación, (b) estimular el pluralismo y la tolerancia, (c) promover la estabilidad social y el Estado de Derecho, (d) elevar la eficiencia, (e) corregir las fallas del mercado en el sector de bienes y servicios públicos, y (f) apoyar indirectamente la economía de mercado. Las tres primeras son razones de índole social o política; las tres últimas son de naturaleza económica.

Por lo que toca a Libertad de Asociación. Las leyes que autorizan que las ONG's puedan constituirse como personas jurídicas desempeñan un papel crucial para asegurar que la libertad de asociación, consagrada en el derecho internacional y en las constituciones políticas nacionales sea a la vez real y significativa. Cuando se está en capacidad de formar una asociación para la defensa de los derechos de los arrendatarios, una organización para la promoción de la educación de las mujeres pobres, una entidad para la protección del ambiente, etc., es cuando se percibe más integralmente la libertad de asociación. De la misma manera, la libertad de expresión, que también está protegida por el derecho internacional y el derecho constitucional, tiene poco significado para la mayoría de los individuos a menos que sea desarrollada mediante leyes que permitan la conformación de grupos de interés. La mayoría de nosotros no somos lo suficientemente importantes para que nuestras voces individuales sean escuchadas; pero si nos agrupamos para constituir, por ejemplo, una sociedad para la protección de la selva húmeda o de los derechos de las minorías étnicas, entonces sí se escuchará nuestra voz colectiva.

Las leyes que permiten y protegen las ONG's hacen realidad las libertades de expresión y de asociación. En otras palabras, la ausencia de normas que autoricen la existencia de estas agrupaciones debidamente constituidas podría amenazar o reducir

en tal medida el derecho de los individuos a asociarse de manera plena y significativa que podría suceder que el Comité de Derechos Humanos creado dentro del marco del Convenio Internacional de los Derechos Civiles y Políticos estuviese dispuesto a abrir un proceso por esta omisión. La manera como las leyes sobre ONG's se cimientan en las normas legales más fundamentales es un asunto a la vez complejo e importante. Veamos por qué:

El Derecho Internacional. La Libertad de Asociación es uno de los principios fundamentales menos desarrollados del Derecho Internacional Humanitario. El artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 protege el derecho de los individuos a "reunirse o asociarse de manera pacífica". El artículo 19 establece que "todas las personas tienen el derecho a la libertad de opinión y expresión(...)". Si bien no es un tratado obligatorio, la Declaración Universal de los Derechos Humanos ha causado un poderoso impacto sobre el desarrollo del derecho internacional humanitario.

Por otro lado, el Convenio Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos de 1966 es un tratado multilateral con carácter obligatorio que ha sido ratificado por más de 135 países. Los artículos 21 y 22 del Convenio garantizan, respectivamente, el derecho de realizar asambleas pacíficas y la libertad de asociación. El Convenio exige que los Estados signatarios ajusten su legislación de manera que reconozca y proteja los derechos establecidos por el Convenio. Además, los Estados signatarios sólo pueden restringir los derechos protegidos por el Convenio, tales como el de asociación, cuando la limitación esté expresamente autorizada por la ley y ello si la restricción es "necesaria en una sociedad democrática" para proteger los intereses legítimos de la seguridad nacional, la seguridad pública, la moral o la salud públicas, o los derechos de libertad de los demás conciudadanos.(Art.26)

En países en los cuales el derecho de asociación consagrado en el Convenio Internacional está claramente reconocido, se lo considera siempre un derecho del que gozan las personas. De manera que, aunque el derecho internacional exija que los países que se sometan al Convenio adopten leyes que aseguren la protección de la libertad de asociación, ello no significa necesariamente que deban expedirse leyes que

autoricen la existencia de ONG's formalmente establecidas. No obstante, si una asociación de individuos asume un carácter permanente o institucional, puede argüirse que debe autorizársele el status legal formal y que la organización tiene el derecho de funcionar de manera libre y efectiva para permitir el amplio ejercicio de los derechos de libertad de asociación por los individuos que la constituyen.

Los Convenios Regionales. La Convención Europea de los Derechos Humanos de 1950 consagra la libertad de asociación en su Artículo 11 y la libertad de expresión en su artículo 10, y crea la Comisión Europea para los Derechos Humanos para hacer realidad los derechos protegidos por la Convención. El Consejo de Europa impone a cada uno de los Estados miembros la obligación de respetar estos derechos. La Carta Africana de los Derechos Humanos y los Derechos de los Pueblos de 1981 brinda una protección parcialmente ambigua al derecho de asociación. La Convención Interamericana de los Derechos Humanos de 1969 consagra en su Artículo 16 una protección amplia del derecho de asociación; otro tanto ocurre con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, cuando garantiza el "derecho de asociarse con otros para promover, ejercer y proteger sus legítimos intereses, ya sean de naturaleza política, económica, religiosa, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otra naturaleza." No existen convenios regionales en el Asia o en el Cercano Oriente.

La Protección Constitucional. Las Constituciones de prácticamente todos los países garantizan la libertad de asociación. En casi todos los casos, sin embargo, se circunscribe el derecho a asociarse para "propósitos legítimos" o se advierte que esta libertad debe ejercerse "de acuerdo con la ley" o, en fin, se emplea una frase similar sin hacer claridad sobre las restricciones que puede imponer la ley sobre la materia.

Pluralismo y Tolerancia. Existen muchas diferencias entre los miembros de una sociedad; los individuos y los grupos tienen distintas necesidades y distintos intereses entre sí. Las normas que autorizan las ONG's permiten también a los individuos o a los grupos de individuos buscar sus intereses individuales (por ejemplo, deportes, música folklórica, preservación de un idioma o de una cultura particulares), y por esta vía apoyan el pluralismo y la tolerancia dentro de la sociedad. Es importante subrayar que

pluralismo y tolerancia no significan lo mismo que el compromiso con la democracia. Así, un país podría suscribir la creación de buenas leyes sobre ONG's con el fin de alcanzar los objetivos económicos que se plantean más adelante y podría también permitir el pluralismo y la tolerancia sin comprometerse con la democracia en cuanto forma de gobierno. En otras palabras, las leyes de ONG's también pueden cumplir con un papel significativo en sociedades no democráticas.

Estabilidad Social y Estado de Derecho. Es inevitable que existan diferencias entre los individuos de una sociedad y también que estas diferencias se expresen de una u otra manera. Esta es, esencialmente, la otra cara del pluralismo: la diversidad no es sólo deseable sino inevitable. En toda sociedad la gente proviene de distintas raigambres étnicas, habla distintos lenguajes y practica diferentes religiones. Las personas tienen distintos sexos, diferentes edades y siguen distintas vocaciones y profesiones. Estas diferencias brotarán, tarde o temprano y tendrán que ser expresadas de manera lícita o ilícita. Una de las funciones apropiadas y principales de las leyes sobre el sector de las ONG's es precisamente permitir y estimular la existencia de distintas organizaciones y brindarles protección legal; como también proteger al público contra el abuso y el mal manejo de las ONG's, exigiendo a éstas la transparencia y la responsabilidad apropiadas, especialmente en lo que toca con la utilización de recursos públicos o de fondos donados por el público en general, mediante el estímulo a la autorregulación por parte de las ONG's. Así, en vez de conducir un grupo a la clandestinidad (para, por ejemplo, preservar su idioma y su cultura), las leyes sobre el sector de estas agrupaciones debieran permitir la existencia legal de tal grupo y brindarle protección jurídica, siempre y cuando el grupo constituya y satisfaga los patrones de la legalidad y se comporte responsablemente. En otras palabras, las leyes para las ONG's constituyen una válvula de seguridad esencial con respecto a las presiones sociales y las energías que se acumulan ineludiblemente en toda sociedad. La existencia de numerosas y diversas ONG's es característica de sociedades pacíficas y estables en las cuales reina un profundo respeto por el Estado de Derecho.

La eficiencia. Las organizaciones privadas voluntarias pueden ser frecuentemente socias de los gobiernos para la provisión de bienes y servicios públicos. Dicho de otra manera, son muchas las situaciones en las cuales las ONG's pueden brindar esos servicios con mayor calidad y a menor costo que lo que lo hace el gobierno. Ello es así por muchas razones. Una ellas es el hecho mismo del compromiso voluntario o voluntarismo. En la medida en que las personas dedican tiempo y energía a la solución de los problemas públicos (por ejemplo, para brindar asistencia a las personas de mayor edad o a los discapacitados) de manera gratuita y voluntaria, se reducen los costos del servicio. Este tipo de relación con la oferta de servicios contrasta ampliamente con el de las burocracias gubernamentales, frecuentemente caras y sobrecargadas de personal.

Una razón más importante consiste en que los bienes y servicios públicos ofrecidos por estos organismos, en vez de una agencia oficial, pueden ocasionar reducciones en los costos motivadas por la competencia. Aunque las ONG's no están en el mercado, se da una competencia real en el sector voluntario por las concesiones, los contratos o las donaciones. Los grupos que demuestran capacidad institucional para producir bienes y servicios de alta calidad serán en el futuro preferidos por los donantes públicos y privados. Por esta razón, un buen número de gobiernos buscan a dichas asociaciones para brindar una vasta gama de servicios básicos. Por último, existe el factor del conocimiento del mercado. Una ONG pequeña y basada en una localidad territorial puede conocer mejor las verdaderas necesidades de la gente del lugar y la mejor forma de atenderlas que una organización gubernamental grande y distante. En otras palabras, las ONG's son frecuentemente más eficientes porque tienen un conocimiento superior de las necesidades públicas que deben ser atendidas y pueden responder mejor a ellas.

Por todas las razones que acaban de exponerse, las ONG's son frecuentemente socias importantes de los Estados en la provisión de bienes y servicios públicos. La tendencia tradicional de ubicar a estos organismos y al Estado en distintos "sectores", y de considerarlos antagonistas naturales, no refleja la realidad. Tanto en los países ricos como en los pobres, estos gremios trabajan en estrecha asociación con los gobiernos locales y con los nacionales. En algunos casos esta cercanía significa que los

gobiernos son la principal fuente de apoyo y de recursos para dichos grupos. Pero se trata en realidad de una vía de doble sentido: las ONG's proveen información indispensable a los gobiernos y son con frecuencia la fuente más rica de sugerencias novedosas para el mejoramiento de los programas sociales. Muchos países tienen también enorme interés en utilizarlas para transferir al sector privado sin ánimo de lucro ciertas organizaciones sociales y culturales previamente manejadas por el Estado; algunos países han incluso expedido leyes especiales sobre estas agrupaciones con este propósito.

Debe destacarse también que las relaciones entre las ONG's y los Estados se plantean frecuentemente en un plano de adversidad o competencia. De hecho, uno de los propósitos principales de las ONG's que defienden grupos o intereses es señalar los puntos débiles de los gobiernos y abogar por cambios en las políticas. Muchos gobiernos resienten tales críticas y encuentran maneras, que incluyen a veces leyes represivas, para silenciar o clausurar esta clase de organizaciones. Son tácticas gubernamentales miopes, puesto que los debates vigorosos y responsables sobre las políticas gubernamentales corresponden al mejor interés de largo plazo de cualesquier gobierno o, cuando menos, de aquellos gobiernos que consideran que su meta es satisfacer de manera más extensa y más adecuada las necesidades reales de la gente, en vez de simplemente perpetuarse en el poder. Sólo mediante el examen constante de un abanico de políticas en el "mercado de las ideas" puede alcanzarse la seguridad de que las políticas gubernamentales mejorarán con el transcurso del tiempo.

Por último, en muchos países en desarrollo, los gobiernos y las ONG's compiten por los fondos de asistencia para el desarrollo. Aproximadamente USD\$2.5 billones de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (Official Development Assistance, ODA) se canalizan cada año a través de ONG's de los países del Norte.⁷⁴ Además, un creciente número de donantes tiene actualmente programas que financian directamente a organizaciones de los países del Sur. En muchos países el balance entre los fondos de ODA que van a los gobiernos y los que se asignan a estos organismos cambia significativamente a lo largo del tiempo, y se da una competencia constante entre los

⁷⁴ Banco Mundial, *op.cit.*, P.97.

dos sectores para obtener un mayor pedazo de la torta.

Las fallas del mercado en el sector de bienes y servicios públicos. El fenómeno de las deficiencias o las imperfecciones del mercado es un tema bien conocido en las discusiones del sector privado o empresarial. La ley de la oferta y la demanda es una fuerza extraordinariamente poderosa para la producción de bienes y servicios de manera que generalmente satisface las necesidades o los deseos de los individuos y de las organizaciones con calidad, sensibilidad y flexibilidad. Sin embargo, se suelen producir "fallas del mercado" cuando se trata de la provisión de bienes y servicios públicos necesitados por todos, como los parques o las carreteras. Los bienes públicos son necesarios porque elevan la calidad de la vida o porque constituyen parte de la infraestructura económica necesaria para que florezca el sector empresarial (por ejemplo, las carreteras). Una de las tareas esenciales del gobierno es identificar y atender aquellas áreas donde falla el mercado y sin embargo existe una verdadera necesidad de bienes públicos. Ocurren también "fallas del mercado" ocasionadas en la imposibilidad de anticipar las tendencias en la necesidad de bienes públicos por parte de los ciudadanos. No importa cuán inteligentes, dedicados, trabajadores o preocupados por el bienestar común sean los funcionarios y los empleados de un gobierno, simplemente no pueden anticipar y no anticipan todos los bienes y servicios públicos que desea la ciudadanía. Podría haber, por ejemplo, un grande número de ciudadanos de África o América Latina interesados apasionadamente por el arte japonés y dispuestos a contribuir con fondos substanciales para lograr la creación de un museo de este tipo. Es, sin embargo, muy improbable que los funcionarios gubernamentales estén en posición de identificar este deseo, o miles de los otros deseos e intereses de la sociedad, o que estén en capacidad de satisfacer estas necesidades de manera ajustada, adecuada e imparcial. Las leyes que permiten a los grupos y a los individuos reunirse para llenar los vacíos que dejan las fallas del mercado en materia de bienes y servicios públicos desempeñan un papel fundamental en el enriquecimiento de la sociedad y en garantizarle a ella que los bienes y servicios por los cuales las personas están dispuestas a pagar de su propio bolsillo serán efectivamente suministrados.

Apoyo a la economía de mercado. La tercera justificación de carácter económico de las leyes sobre ONG's consiste en que estas organizaciones brindan apoyo indirecto al crecimiento y al buen funcionamiento de la economía de mercado. Existen pruebas de que las economías de mercado florecen mejor donde hay estabilidad social, confianza pública en las instituciones y respeto por el estado de derecho. Estos valores sociales son impulsados por las leyes para el sector de las ONG's. El trabajo que mejor ha documentado este punto de vista ha sido tal vez el del Profesor Robert Putnam de la Universidad de Harvard. Con fundamento en una profunda investigación sociológica del Norte y del Sur de Italia que se extendió por veinte años, el Profesor Putnam concluyó que el factor que mejor predice el desarrollo económico futuro es la existencia de fuertes tradiciones cívicas de cooperación, redes sociales, confianza y compromiso con el bien común, un conjunto de condiciones interconectadas que él denominó "capital social". En el mismo sentido, Francis Fukuyama concluyó que "aquellos países que tienen vigorosas organizaciones privadas sin ánimo de lucro, tales como escuelas, hospitales, iglesias y entidades de caridad (charities) son los que tienen mayor probabilidad de desarrollar sólidas instituciones económicas privadas que trascienden la institución familiar."⁷⁵ En pocas palabras, estas investigaciones sugieren que el estímulo para constituir un sólido sector de ONG's puede ayudar a robustecer el crecimiento económico y a eliminar los abundantes obstáculos económicos que impiden la solución de importantes problemas sociales.

Uno de los problemas mayores que viviremos en el futuro próximo, es la carencia en muchos mexicanos de una cultura de la negociación y de consenso. Estamos acostumbrados a que las decisiones políticas fundamentales las tome un supremo poder incontrastable: el poder presidencial. Cualquier negociación política, así sea presentada en todos sus elementos con transparencia y se realice sin violar principios éticos, cae bajo sospecha: fue transa, hubo concertación.

Aún no se reconoce que la sociedad civil se encuentra en un proceso de reconfiguración, reorganización y replanteamiento de sus intereses y objetivos y que el desarrollo de ese proceso está propiciando la conformación de un ciudadano más

⁷⁵ <http://cemefi.org/fempresa.html>

consciente de su papel. Además, no se ha desarrollado una nueva cultura política basada en formas de organización, movilización y participación acordes con la realidad.

Otra limitación social es la hacer efectivo el derecho que tiene la sociedad civil a informarse y recibirla oportuna y verazmente por parte de los órganos de gobierno, sobre la situación existente en todos los órdenes de la vida nacional, así como la evolución de los acontecimientos de mayor relevancia que afectan el desarrollo del país. No se ha reconocido que la sociedad civil actual es más crítica, demandante y contestataria, que se está transformando para convertirse en la gran protagonista de final de siglo.

Otra problemática actual entre las ONG's y los sectores de la sociedad es la representatividad a fin de que permita una interlocución válida con las diferentes instancias de la sociedad; interacción entre ellas y los distintos sectores; evitando la pulverización de las acciones por la falta de integridad de dichos criterios. Por otra parte, es necesario involucrar a un número de ciudadanos de distintos proyectos de participación social; diferenciar a las organizaciones de sociedad civil de las organizaciones gremiales y su relación con la iglesia y partidos políticos; es necesario definir criterios de representatividad a fin de que permitan una interlocución válida con las diferentes instancias de la sociedad; interacción entre ellas y los distintos sectores evitando la pulverización de las acciones por la falta de integridad de dichos criterios. Por otro lado, es necesario involucrar a un mayor número de ciudadanos a los distintos proyectos de participación social; diferenciar a las organizaciones de la sociedad civil de las organizaciones gremiales y su relación con la iglesia y los partidos políticos: Es preciso también diferenciar los ámbitos de participación de las organizaciones de la sociedad civil que no pertenecen a ningún otro partido del ámbito específico de las militantes, a la vez que se debe definir con reglas claras y transparentes la interacción entre ambos grupos y el tipo de alianza que puedan surgir.

Al operar en pequeña escala la influencia directa de los proyectos impulsados por las ONG's es marginal. Una posibilidad de superar esta limitación no está dada tanto por un crecimiento cuantitativo de los proyectos, sino por la concepción y puesta

a prueba de estrategias de transferencia de los modelos y metodología ya probadas, a fin de que puedan ser utilizadas por otras instancias sociales como el gobierno, la iglesia, los partidos políticos y, sobre todo, otras organizaciones y movimientos populares. La posibilidad de impacto de estos proyectos impulsados por las ONG radica en que:

- ⇒ Es reducido el peso y la complejidad burocráticas.
- ⇒ Crean espacios privilegiados para la innovación, la experimentación y la demostración de formas alternativas de aproximarse a problemas sociales y resolverlos.
- ⇒ Aproxima elementos institucionales a la escala de decisiones individuales, grupales y comunitarias.
- ⇒ No dependen de los objetivos políticos implícitos de los sistemas representativos.
- ⇒ Pueden multiplicarse y replicarse de acuerdo con las nuevas demandas e iniciativas, al estar adaptados a condiciones particulares.
- ⇒ Su valoración depende de resultados e impacto.
- ⇒ Logran una relación costo - beneficio.

Presentes en mayor o menor medida en la mayor parte de los proyectos, estos elementos deben potenciarse.

Muchas alternativas al orden existente nacen y maduran en algunos espacios micro - sociales. Su transformación en alternativas viables de efecto global requiere identificar y reforzar aquellos sujetos capaces de impulsar su realización práctica. La influencia política de estas organizaciones sobre el resto de la sociedad dependerá también del carácter reactivo o creativo de los sujetos involucrados. Para la promoción de cambios estructurales es necesario separar los que son meros mecanismos de resistencia frente a la crisis, de los que son motivados por la búsqueda de mayor autonomía. Estos últimos pueden desembocar en una estructura más durable e inspirar la creación de nuevas estrategias de desarrollo. Para lograr esto, diversos sectores especializados de las ONG's han acumulado un capital social y que quizá es momento de ponerlo al servicio de la sociedad más amplia. Aquí radica una aportación específica en el campo de las políticas públicas. Ahora bien, también en este campo

específico es necesario pagar el costo de aprendizaje. No es posible improvisar propuestas coherentes, sólidas y adecuadas sin esfuerzo colectivo, que implica análisis, diagnósticos y propuestas. Este será uno de los retos a enfrentar de forma particular por las ONG's ante este fin de siglo.

La situación jurídica, para las ONG's encierra tanto a lo social como a lo político. Hasta hace pocos años la situación jurídica de las organizaciones no era relevante, pero ante el crecimiento del sector, su mayor protagonismo, las presiones externas, los problemas de sobrevivencia y la necesidad de asumir una personalidad propia ante el conjunto de la sociedad se hace necesaria una mayor formalidad que incluye la definición de instancias de representación e interlocución.

De manera muy puntual se pueden precisar algunas cuestiones que gravitan en el entorno de la necesidad de formalizar una figura jurídica que refleje espíritu, misión y objetivos de estas instituciones. Además, las organizaciones reclaman por sí un reconocimiento por derechos propios que requiere una definición en la nomenclatura jurídica y un trato preferencial en lo fiscal, social y político para alentar su trabajo y el surgimiento de las mismas.

En cuanto al protagonismo social a favor de la democracia, los derechos humanos, la justicia crea una reacción adversa y de respuesta, a veces violenta, de grupos caciques y de poder, que usan con frecuencia el recurso de acusar a las instituciones de ser agitadoras, pantalla de partidos políticos, comunistas, etc., acusación y campañas que se basan y aprovechan de la ambigüedad del término ONG. La mayor expresión externa se ubica en las iniciativas de reglamentar el trabajo de las organizaciones con una serie de candados jurídicos que atentan contra su autonomía y de incorporarlas a estructuras corporativas para controlarlas. Es el caso de las leyes de Asistencia Privada aprobadas en Oaxaca y Querétaro y de los preparativos para que se aprueben en todos los demás estados de la república.

Por otro lado, el principal problema de sobrevivencia de las ONG's es el económico, sobretudo en el momento en el que la cooperación internacional disminuye fondos por considerar que México es un país con recursos para afrontar sus problemas

de pobreza. Ante este problema se están abriendo otros canales de capacitación de recursos. Pero una de las condiciones para ser apoyadas es que las organizaciones cuenten con figura jurídica y guarden condiciones de seriedad institucional y profesional.

En cuanto a las instancias definidas de negociación e interlocución, la figura jurídica resulta pertinente y útil tanto para la representación social, como para asegurar el uso correcto y transparente de los recursos, especialmente de los que proceden de los fondos públicos. Hay que considerar que este sector no está exento de casos del mal uso de la figura denominada ONG. Un conjunto muy numerosos de organizaciones sociales ha elaborado y propuesto al Congreso una iniciativa de ley que sirva de marco para la acción de estas instituciones, y de reconocimiento y promoción. La iniciativa de ley es una visión avanzada para una sociedad mexicana que evoluciona, en donde los interlocutores tradicionales han sido rebasados: partidos, sindicatos e iglesias, demanda que los ciudadanos y sus organizaciones sea tomada en cuenta para la elaboración y establecimiento de políticas que tienen que ver con el bien común, que se considere a estas organizaciones de interés y utilidad pública, se respete su independencia, estimule sus acciones y proyectos, al mismo tiempo que regule su actuación.

4.5.1. Violaciones a los Derechos Humanos

A medida que pasaban los años, la Revolución Mexicana se fue transformando a una compleja red de intereses expresada en un sistema político presidencialista, auditorio centralista, corrupto y cerrado al mundo. Pese a tantos defectos, el sistema tuvo una longevidad excepcional que debe explicarse para elaborar el marco en el que surgieron y proliferaron las organizaciones no gubernamentales que trabajan por los derechos humanos en México.

La larga duración del sistema tiene tanto causas internas como internacionales. Entre las primeras estaría el crecimiento económico que durante décadas mejoró la situación de un número considerable de mexicanos y creó expectativas en otros tantos: la creación del partido Revolucionario Institucional, PRI, que incorporó y procesó las

demandas de la mayoría de los sectores organizados de la población y finalmente la capacidad del grupo en el poder para neutralizar y eliminar a los opositores o independientes poniendo en juego una eficaz mezcla de corrupción, cooptación y represión. El factor externo también tuvo un papel importante. Los gobiernos del PRI han contado con el respaldo o la tolerancia de la mayor parte de los actores internacionales que, por una razón u otra, se beneficiaron con el mantenimiento de un orden establecido. Entre ellos destaca la elite estadounidense que, obsesionada con la estabilidad, se ha convertido en la principal aliada de autoritarismo mexicano. Una faceta generalmente ignorada ha sido la capacidad del régimen mexicano para captar a los movimientos progresistas internacionales que guardaron silencio ante lo que pasaba en México. A cambio de su indiferencia obtuvieron de los gobiernos priístas los beneficios de una política exterior que si bien apoyaba las causas progresistas de todo el mundo, mediatizaba a los nacionalistas presentando como alternativa al socialismo y al capitalismo. Pese a todo, el envejecimiento fue inevitable. A partir de los años sesenta la sociedad y la política mexicana se embarcaron en un largo proceso de cambio conformado por tres variables: el debilitamiento en la calidad y la eficacia del grupo en el poder para mantener intactos los controles autoritarios; la apertura al mundo forzada por el fracaso del modelo económico; y la transformación de la sociedad que llevó a un incremento notable en el número y la importancia de los partidos opositores, de los medios de comunicación independientes y de las ONG's progresistas que tenían décadas trabajando con diversos grupos sociales.

Como lo hemos venido mencionando las ONG's crecieron a partir de los ochenta y en los primeros años de los noventa empezaron a agruparse en redes y coordinaciones cada vez más influyentes. En 1994 adquirieron una gran presencia nacional. Para algunos, eran una fachada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional o del Partido de la Revolución Democrática. Otros se encuentran con ellas y exageraron la capacidad real que tienen para resolver las miserias y problemas de la política y la vida mexicana. Es cierto que las ONG's pueden contribuir a la creación de un capital social, pero no son la solución a los problemas del país⁷⁶

⁷⁶ Jonathan Fox, *How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico*. Paper presented to Government Action Social Capital Formation and Third World Development. American Academy of Art and Sciences. Cambridge. Massachusetts. 5-6/05/1995, p.16.

A lo anterior se suma el desconocimiento sobre orígenes, la historia y la lógica de las ONG's, sobre las cuales existen pocas investigaciones. Al referirnos a organizaciones de derechos humanos aplicamos un criterio amplio porque incluimos a las que identifican sus objetivos con la defensa y promoción de éstos. Debido a la amplitud que contiene la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las ONG's dedicadas a este sector pueden, en ocasiones, estar atendiendo problemas que formalmente pertenecen a otro tipo de agrupaciones. El traslape es hasta cierto punto inevitable y forma parte de la fluidez que tiene el fenómeno. Por otro lado, todas los grupos progresistas consideran estar trabajando en promoción de la democracia, sobre todo en los años noventa con la incorporación del tema electoral en su agenda. Como el pivote de esta narración será el flujo y reflujo, teórico y práctico, que han vivido las agrupaciones de derechos Humanos mexicanas entre la democracia participativa y electoral hacen falta otras precisiones.

Entre los principales componentes de la democracia están las elecciones confiables y mecanismos para la participación ciudadana en los asuntos públicos. La existencia de la democracia electoral depende de los procedimientos que permitan nombrar y cambiar a los gobernantes por medio de elecciones periódicas, libres e imparciales. La democracia participativa descansa en la existencia de mecanismos legales e institucionales que permitan al ciudadano intervenir cotidianamente con los asuntos públicos y defender, de esa manera, sus derechos individuales y de grupo, e incidir en la orientación de las políticas públicas. Asimismo, los ciudadanos crean diferentes organizaciones para participar en asuntos públicos y una de las decisiones que deben tomar es el tipo de democracia a la que darán énfasis en su trabajo. Por ejemplo, los partidos políticos se dedican, sobre todo, a los asuntos electorales porque una de sus principales funciones es ser elegidos como gobernantes. Por su parte, las ONG's promueven la democracia participativa porque uno de sus objetivos es mejorar la calidad de vida de la sociedad y por ello buscan influir en las decisiones de los partidos políticos. En caso concreto de las ONG's que trabajan en derechos humanos, su esfera de acción es la creación de condiciones que combaten o evitan los abusos de quienes detentan el poder, sean del partido que sean.

La división de funciones es por supuesto ideal y las ONG's de derechos humanos lo saben bien, como se puso de manifiesto en las entrevistas realizadas por María Teresa Guerrero⁷⁷. Sin embargo la decisión sobre el aspecto al que darán prioridad no depende solamente del deber ser: también influye el estado que guarda la democracia electoral y participativa de cada país. Es decir aunque por la relación tan estrecha entre las dos formas de democracia sería lógico que existiera simultáneamente, es frecuente que su desarrollo sea desigual. Como en México ni la democracia electoral, ni la participativa son satisfactorias, las ONG's de derechos humanos han tenido que decidir que rama de la democracia quieren promover.

De esta manera, estamos ante una forma de organización esencialmente urbana y de clase media que decidió trabajar con y para los sectores marginales y los grupos vulnerables. Uno de los rasgos que distinguen a las ONG's (y que las hacen tan atractivas) es lo reducido de su tamaño y la facilidad con la que pueden crearse.

Por otra parte, la misma facilidad de su creación implica a su vez un índice de mortalidad muy elevado, sobre todo en las etapas iniciales, cuando los organizadores son más susceptibles a cometer un error o se fijan metas excesivamente amplias y ambiciosas que rebasan la capacidad del grupo, lo que en poco tiempo genera dinámicas muy negativas. Otra causa de mortalidad tiene que ver con la horizontalidad. Lo reducido de su tamaño facilita una participación democrática de los mismos en los diversos asuntos esta horizontalidad tan saludable y democrática puede revertirse si no se precisan las atribuciones que tienen las diferentes instancias, y si no se definen los mecanismos para la toma de decisiones. Aunado lo anterior a los objetivos irreales, se hacen inevitables las ineficacias y el desastre.

Para las ONG's los derechos humanos están muy claros los requisitos que debe reunir la democracia en México. Ninguno de los dirigentes de estas agrupaciones entrevistados incluyó el triunfo de la oposición como una condición indispensable para

⁷⁷ María Teresa Guerrero. *El papel de las ONG's consiste más que nada en capacitar y fortalecer a la sociedad civil e ir creando una auténtica cultura democrática en México. El papel de los partidos políticos es distinto y consiste principalmente en articular o presentar opciones de gobierno nacionales, ellos compiten por el poder y ya en él lo administran.* Entrevista con los miembros de la Comisión de solidaridad y defensa de los derechos humanos. COSYDDHAC, 27 de mayo de 1994 Chihuahua, Chih.

que éste funcione. Todos coincidieron en que debe construirse una cultura democrática tolerante de las diferencias y que incluya la autonomía de los tres poderes, la separación del PRI y el gobierno, la creación de espacios para la participación ciudadana, elecciones libre y confiables y apertura de los medios de la comunicación. Entiende que su papel es construir instituciones que den sustento ha esta versión de la democracia.

Como en el mundo sobran buenas ideas, y lo que falta es con qué llevarlas a cabo, la capacidad de éxito y supervivencia de una ONG está muy ligada a los recursos que obtenga para realizar sus proyectos. Esta necesidad de fondos constituye uno de los dilemas más severos para las ONG's que surgen con el deseo expreso de ser autónomas de partidos, gobierno y de todo actor que quiera imponerles.

La decisión sobre la ONG es un acto de voluntad del grupo fundador, que se ve influido por otros factores: la importancia del tema, la respuesta que reciba, los éxitos o fracasos iniciales, etc. La interacción de la ONG con el problema de su interés generalmente modificará los objetivos iniciales. Más adelante mencionaremos a las ONG que enfrentan un problema muy común: para cumplir con los propósitos que se fijaron tiene que obtener más recursos de los que pueden aportar sus miembros.

Buena parte del tema de lo Derechos Humanos para las ONG's, ha sido un tema de interés para ellas, dichas organizaciones han sido creadas precisamente con la finalidad de defender los derechos del hombre (masacres, torturas, robos, derecho de la mujer, derechos de los indígenas, secuestros, etc.).

Para unirse en defensa de los derechos humanos y enfrentar la posición oficializada y tibia se creó Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y organizaciones no gubernamentales afines que ha reunido ya 226 agrupaciones de provincia. Por otra parte si en México se cumpliera lo estipulado por la constitución de manera cabal, no serían necesarias las agrupaciones de este tipo.

4.5.2. Tortura y masacres

Diversas Organizaciones No Gubernamentales y la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CNDHNU) denuncian decenas de casos de tortura ocurridos en México durante 1997 y parte de 1998. Pone el dedo en la llaga al señor como responsables de ello a las fuerzas de seguridad pública y al ejército.

Ambas agrupaciones defensoras de Derechos del hombre han coincidido en solicitar al Gobierno de México que ratifique los acuerdos de la Convención Internacional contra la tortura. Son voz común, también, cuando advierten que las policías de los estados y el D.F., los agentes adscritos a las procuradurías, los grupos paramilitares y miembros del Ejército, son quienes aplican, con órdenes expresas de altas autoridades o sin ellas, el uso excesivo de la fuerza en contra de individuos, generalmente indígenas.

Denuncian que con el pretexto de lucha contra el narcotráfico y la recuperación de los autodenominados municipios autónomos en poder Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) las fuerzas del orden transgreden los derechos humanos de los indígenas de los estados del sur del país. Con estas justificaciones decenas de campesinos e indígenas son torturados por motivos políticos, asientan en sus informes anuales la ONU, no dejando de mencionar que las cárceles también siguen siendo un recinto donde no se respetan los derechos humanos.

La tortura en México no es sistemática pero si frecuente, pero si se mantendrá presente como método para doblegar, privar de la libertad y lastimar a muchos inocentes. En nuestro país, hay una falta de respeto total por la legalidad y los derechos humanos. Justificar por ejemplo las incursiones militares en las comunidades indígenas chiapanecas para imponer el estado de derecho, es una aberración

El actual gobierno está llevando al país a una situación muy peligrosa al provocar tensión y violencia como estrategia para resolver problemas ancestrales de marginación, sometimiento y atraso político.

El problema de registro de la Tortura surge a raíz de que México es un país en donde la víctima tiene la carga de la prueba, es decir, debe demostrar que fue torturada. Debido a las diversas jurisprudencias y a la manera en que está estructurada la procuración y administración de la justicia, es prácticamente imposible determinar los casos de tortura. Debe haber lesiones que tarden más de 15 días en sanar, así como un certificado expedido por un médico legista, para que pueda proceder una demanda de este tipo.

Sin embargo todo trato cruel, inhumano y degradante hecho con la finalidad de quebrar la voluntad del individuo, de obligarlo a confesar forma parte de una tortura. Además cuando hay una desaparición forzada, las cuales cada vez van más en aumento, éstas siempre van acompañadas de tortura, pero se denuncian como tal, lo cual repercute para efectos de registro.

En Europa hay un comité en contra de la tortura que depende del consejo de Europa el cual tiene mandato para llegar a cualquier país, a cualquier centro de detención con menos de 24 horas de aviso. Funciona sobre la base de que no se le tiene que informar de manera anticipada a los gobernantes para evitar las escenografías.

Estos países tienen el deber de respetar su libre paso. En caso de que haya algún problema, el caso se lleva al Consejo de Ministros y se trata al más alto nivel político, se convierte en un problema de Estado. En México, mientras no haya un marco jurídico con estas características y se continúe dándole tanto valor a la confesión como prueba penal, la tortura seguirá existiendo.⁷⁸

⁷⁸ Crotte, Salvador F. "Por los caminos de sur... la tortura". Bucareli Ocho. Supl. El Universal. 05-07-98, p.6.

CONCLUSIONES

El proceso de globalización y la ideología neoliberal impulsan el fenómeno transcultural en el aspecto social y en el mercado que, desconoce fronteras dentro del ámbito económico, ambos se constituyen como elementos ordenadores y mecanismos mediante los cuales se llegue al desarrollo y a la modernización, sin embargo, este modo es excluyente, porque deja fuera a los sectores populares. En México, ya dos décadas de ajuste neoliberal han dejado al país en una situación de empobrecimiento social y deterioro productivo, desempleo, salarios deficientes, delincuencia, etc. Ante este panorama, las Organizaciones No Gubernamentales actúan desde la sociedad civil y afirman la convicción de que la reducción de la desigualdad es tan importante como el desarrollo económico. Las ONG's enfrentan el reto de colaborar mediante proyectos alternativos a los programas del neoliberalismo para que el pueblo acceda a diferentes poderes, saberes y formas de hacer las cosas en su entorno local y quéhacer cotidiano. Entiéndase que las ONG's son grupos de la sociedad civil que se organizan para llevar al cabo fines sociales en forma lícita y cuyas funciones están orientadas a complementar aquellos rubros en que el Estado requiere de colaboración tales como: el desarrollo comunitario, la vivienda, la salud, la educación, la discapacidad, la ecología, las mujeres, la tercera edad, los niños, entre los más importantes.

Seguirá siendo parte fundamental en la agenda de las ONG's tanto en México, como en el mundo, contribuir en los esfuerzos de la sociedad civil para construir un nuevo marco general de reglas del juego político, que garanticen el respeto a los Derechos Humanos, la procuración de justicia, el derecho a la información, procesos electorales transparentes y, en general, la participación democrática plena de todos los ciudadanos. En este sentido, las ONG's deberán

seguir desempeñando un papel cada vez más activo y abierto en la construcción de consensos en los que participen todos los sectores de la sociedad dirigidos a la construcción de la democracia.

Las ONG's tenderán a especializarse cada vez más en los temas que dominan e incursionar en otros, para tener capacidad de participar en el debate profesionalizarse y acercarse rápidamente a las universidades y centros de investigación, no obstante, estas agrupaciones han aportado mucho durante las últimas tres décadas de neoliberalismo y globalización, patrones que de alguna u otra forma, han contribuido a que la sociedad civil se organice, pues goza de mayor libertad el individuo que en siglos pasados, tal es el hecho de que gradualmente se han venido abriendo canales de expresión y la tendencia irá en aumento. Invariablemente, la participación ciudadana da cabida a la crítica, a la opinión, a la proposición y a la puesta en marcha de las mismas.

En cuanto a limitaciones, las más preocupantes se relacionan al financiamiento, ya que la obtención de recursos provienen de donativos internos y externos, pero desafortunadamente la mayoría de las veces no son suficientes para la subsistencia de las ONG. A lo anterior se suman las trabas que diversas instancias del gobierno federal, como la SHCP, cuando las ONG's intentan manejar recibos deducibles de impuestos. También se presentan limitaciones de orden jurídico, donde las ONG's exigen los mismos derechos, privilegios, facultades e inmunidades con las que cuentan las personas jurídicas. Dentro de las limitaciones políticas se enfrentan a las violaciones de los derechos humanos, la igualdad de la mujer, la ecología, la relación con el gobierno, los recelos políticos y el intervencionismo extranjero, entre otros. En términos económicos, las ONG's no pueden satisfacer ni remotamente las grandes necesidades, carencias y demandas de la población que por su naturaleza corresponde principalmente al Estado atender vía impuestos.

Tampoco pueden crear los empleos, tecnología o riqueza que generan las empresas a través de la rentabilidad de sus servicios y productos. Lo que el sector no lucrativo puede y sabe proporcionar son modelos inteligentes y complementarios de beneficio social y señales claras de cambio propositivo sin defender intereses económicos o políticos, sino por el contrario, apoyado en la generosidad y el deseo de muchos de mejorar la condición humana y su entorno.

Indudablemente, en el futuro las ONG's tendrán un mayor protagonismo tanto en México como en el mundo de indiscutible influencia internacional, puesto que todos los seres humanos tienen derechos y libertades sin distinción de sexo, raza, religión, opinión política y posición económica, lo cual romperá las barreras de carácter jurídico, financiero y político.

BIBLIOGRAFÍA

Aguayo, Sergio.

Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos en México.

Academia Mexicana de Derechos Humanos. México. 1997, pp.78.

Beigbeder, Yves.

Le rôle international des organisations non gouvernementales.

Collection Axes, Paris, 1992, pp.186.

Bettati, Mario/Dupuy, Pierre-Marie.

Les ONG et le Droit International.

Economica, Paris, 1986, pp.132.

Cabrero, E. y Mejía, José.

Marco teórico-metodológico para el estudio de las Políticas Descentralizadoras en México.

CIDE, México, 1992, p.p. 98

Campero, G.

Entre la sobrevivencia y la acción política.

ILET .Santiago de Chile. 1987, pp.75

Carpio Ortega, Ma. de la Luz.

Las ONG's y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica.

Ed.IEPALA. España. 1994, pp.82.

Carrillo Castro, A.

La Reforma Administrativa en México.

Edit. Porrúa. 4ª. Ed. México.1988, pp.281.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Edt. Porrúa. México. 1999, pp.102.

Cordera, Rolando y Carlos Tello.

La disputa por la Nación.

S.XXI, México. 1981, pp. 123.

Del Val, Enrique.

Participación ciudadana y control social.

Porrúa, México, 1994, pp. 281

Fernandes, César Rubem.

Privado aunque público: El tercer sector en América Latina.

ALCANCES Y LÍMITES DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN MÉXICO (1985 - 1998)
BIBLIOGRAFÍA

CIVICUS. Brasil, 1994, pp.145.

García, Sergio.

Organizaciones No Gubernamentales: Definición, presencia y perspectivas.
Foro de Apoyo Mutuo.2ª. Ed. México. 1997, pp. 95.

García-Huidobro, J.E. y S. Martinic.

Las instituciones privadas y la participación social en Chile.
UNESCO. Santiago de Chile, 1989, pp. 36.

Gil Villegas, F.

Descentralización y democracia en México.
Colmex. México, 1982, pp. 50.

González Gómez, Marco Antonio,

“Tendencias hacia la internacionalización de la economía mexicana, 1982-1988”.
En Seara Vázquez, Modesto.
Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales.
UNAM/ENEP-A. México, 1987, pp.

Medellín Torres, Pedro.

La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo.

Michels, Robert.

Los Partidos Políticos
Amorrortou, Bs.As, 1969, pp.215.

Monroy, Mario V.

Pensar Chiapas, Repensar México.
Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. México. 1994, p.116.

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), Informe sobre Desarrollo Humano. 1993.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. p.145.

Répertoire des ONG de développement dans les pays membres de l'OCDE, Paris, 1990, p. 64.

Sagatir, Francisco.

América Latina en el Nuevo Orden Global Fracturado: Perspectivas y Estrategias.México.
UIA. 1994, pp.122.

Sartori, Giovanni.

Partidos y sistemas políticos Marco para un análisis.

Edit. Alianza. Madrid, 1980, pp.176.

HEMEROGRAFÍA

Entrevista de Azucena Valderrabano a Carlos Ortega.

Moldear a las ONG's de acuerdo con sus intereses, estrategia de la SEDESOL.

El Universal, 23/03/94, p.9

Bengoia, J.

La educación para los movimientos sociales,

Preposiciones, núm 15, Sur, Santiago de Chile, 1987.

Boiser, Sergio.

La descentralización: un tema difuso y confuso.

CEPAL, núm. 33 Chile 1987, pp. 23.

Crotte, Salvador F. "Por los caminos de sur... la tortura".

Bucareli Ocho. Supl. El Universal. 05-07-98, p.6.

El Financiero, 11-07-1996.

Gonzales de Olarte, Efraín.

Efectos del ajuste estructural en la agricultura de subsistencia.

Ayuda en Acción-Perú, Doc. de trabajo núm 2, Lima, 1993, p.4

Guerra Rodríguez, Carlos.

"La encrucijada de las ONG en Chile".

Estudios Sociológicos, XIII:37, 1995, p. 165.

Guerrero, Omar.

Perfil de las organizaciones sociales de participación gubernamental.

II Conferencia Internacional Sobre Descentralización del Estado, IICCA Toluca,

Méx. 27-30 de julio de 1993, p. 9.

Guerrero, Omar.

Perfil de las organizaciones sociales de participación gubernamental. II Conferencia

La Jornada, 28-08-96.

La Jornada, 24-06-98, pág. 26.

Luna Parra, Ma. Angélica.

Pacto Nacional para la promoción de la participación social en el desarrollo.

Consulta Nacional, México, 1994, pp. 9-11.

Marcou, Gerard.

Descentralización y democratización del Estado.

Ponencia ante la II Conferencia Internacional sobre Descentralización del Estado, Toluca, Méx., 27-30 de julio de 1993, p. 4.

Jonathan Fox.

How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico. Paper presented to Government Action Social Capital

Medellín, Jorge A.

ONG: universo complejo. El Universal. 30/03/98, pág. 22.

Guerrero, Omar.

Perfil de las organizaciones sociales de participación gubernamental.

II Conferencia Internacional Sobre Descentralización del Estado, IICCA Toluca, Méx. 27-30 de julio de 1993, p. 9.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

<http://www.sf.rffdc.edu.ar/enlaces/ongs.html>

<http://www.vita.or./technet/ong/manual/intro.htm>

<http://cemefi.org/fempresa.html>

<http://cemefi.org/revis1/revis/01/03.html> pág.3

[http://ctv.es7USERS/mmori/\(22\)ong.htm](http://ctv.es7USERS/mmori/(22)ong.htm)

Leon Bendesky. El presente neoliberal. Internet/Yahob, 26-06-98.